

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

**O PAPEL DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO
AMBIENTAL - APAS NA CONSERVAÇÃO DOS
RECURSOS NATURAIS EM ÁREAS URBANAS**

Lêda Virgínia Aguiar de Carvalho Granja

Brasília
Maio, 2009

LÊDA VIRGÍNIA AGUIAR DE CARVALHO GRANJA

**O PAPEL DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL -
APAS NA CONSERVAÇÃO DOS RECURSOS
NATURAIS EM ÁREAS URBANAS**

Dissertação de mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano.

Orientadora:

Profa. Dra. Maria do Carmo de Lima Bezerra

TERMO DE APROVAÇÃO

Dissertação de mestrado submetida à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários à obtenção do Grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, área de concentração “Paisagem, Ambiente e Sustentabilidade”.

Data da defesa: 28 de maio de 2009

Aprovada por:

Prof^a Dr^a Maria do Carmo de Lima Bezerra, FAU-UnB
(Orientador)

Prof^a Dr^a Claudia Naves David Amorim, FAU-UnB
(Examinador interno)

Prof. Dr. Fernando Paiva Scardua, CDS-UnB
(Examinador externo)

Para meu marido, Albatênio
Para meus filhos João Pedro e Laura Beatriz
Vocês são a minha fonte de inspiração e o estímulo para viver!

AGRADECIMENTOS

A Deus, companheiro e luz em todos os momentos.

A meus pais, Roberto e Elizabeth Carvalho, por todo o esforço despendido em prol da minha formação e pelo exemplo de vida no qual me espelho ao trilhar os seus caminhos.

Aos meus sogros, Albatênio e Regina Granja, pelo carinho e pelo suporte doméstico, fundamental para a realização dessa tese.

Ao meu marido Teninho, amor, companheiro e amigo de todos os momentos, pelo estímulo constante e por acreditar em mim, mesmo nos momentos em que eu achava que não seria capaz de concluir este trabalho.

A minha irmã Luciana Carvalho, pelas orientações e apoio no pedido de dispensa de ponto.

A Maria do Carmo de Lima Bezerra, orientadora e amiga, exemplo de mulher e profissional, pelo carinho, atenção e presteza em suas correções e contribuições e pela confiança, incentivo e conhecimento transmitido. Minha admiração ...

A Danilo Pereira Aucélio, Secretário-Adjunto de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal e Eliana Ferreira Bermudez, Subsecretária de Controle Urbano, meus chefes, mas antes de mais nada, amigos conquistados pela convivência, pela confiança em mim depositada e pela enorme compreensão diante das ausências no trabalho. Minha gratidão, pois a conclusão dessa pesquisa não seria possível sem o apoio de vocês.

Às amigas Bety Melo, Cida Leal, Eliana Klarmann, Ivelise Longhi e Rosemay Pimentel, pelas agradáveis conversas nos almoços de sexta-feira, que possibilitaram desanuviar um pouco a mente e pelo apoio constante.

Ao Prof. Dr. Fernando Scardua e ao Prof. Dr. Otto Ribas pelas valorosas contribuições na etapa de qualificação, que foram determinantes para um melhor direcionamento desta dissertação.

A Litz Bainy e Marccone Souto pela disponibilização das informações e a Pedro Rafael Mandai pela elaboração dos mapas utilizados nesta dissertação.

Aos amigos e colegas da SEDUMA pelo interesse demonstrado.

Meus agradecimentos a todos vocês!

“Lutar pelo verde, tendo certeza de que sem o homem e a mulher o verde não tem cor.”

Paulo Freire

*“Nós não herdamos a terra de nossos ancestrais.
Nós a tomamos emprestada de nossos filhos.”*

Provérbio de povos nativos americanos

RESUMO

Dentre as unidades de conservação brasileiras, a categoria Área de Proteção Ambiental (APA) tem sido bastante utilizada, considerando a possibilidade de manutenção de ocupações dentro de sua área, com características rurais ou urbanas, não acarretando a necessidade de desapropriação. Entretanto, a instituição de APAs envolve atos e procedimentos para sua criação e gestão, no âmbito dos quais os aspectos e demandas oriundos dos espaços urbanos deveriam ser considerados. Esta dissertação avalia o processo de criação e gestão das APAs no Distrito Federal, visando discutir as especificidades relacionadas ao fato dessas unidades estarem localizadas em áreas urbanas ou de influência urbana e como as demandas e características dessas áreas foram tratadas pelos estudos e instrumentos ambientais. Foram abordados os conceitos e características que envolvem a APA, bem como os aspectos teóricos e legais relacionados à criação e gestão dessas unidades e a possível diferenciação de abordagem em função da presença de áreas urbanas no seu território ou nas suas imediações.

PALAVRAS-CHAVE: meio ambiente, unidades de conservação, áreas protegidas, áreas urbanas, gestão.

RESUMO EM LÍNGUA ESTRANGEIRA

Among the Brazilian units of conservation, the category of “Área de Proteção Ambiental” (APA) has been used, considering the possibility of keeping jobs in your area, with rural and urban characteristics, not causing the need for expropriation. However, the introduction of APAs involves acts and procedures for their creation and management, in which the issues and demands from the urban areas should be considered. This thesis examines the creation and management of APAs in the Federal District, to discuss the specifics related to the fact that these units are located in urban areas or urban influence and the demands and characteristics of these areas were addressed by studies and environmental instruments. Were discussed the concepts and features that involve APA, and the theoretical and legal aspects related to the creation and management of these units and the possible differences in approach depending on the presence of urban areas in its territory or its vicinity.

KEY WORDS: environment, protected areas, urban areas, management.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Categorias propostas pela Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, 1940	30
Tabela 2 – Categorias propostas pela IUCN em 1978	32
Tabela 3 – Categorias propostas pela IUCN em 1994	34
Tabela 4 – O novo paradigma para as áreas protegidas	43
Tabela 5 – Categorias de unidades de conservação propostas pelo Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil em 1979	63
Tabela 6 – Categorias de unidades de conservação de acordo com a proposta inicial contida no Projeto de Lei n.º 2.892/92	76
Tabela 7 – Categorias de unidades de conservação de acordo com o SNUC.	79
Tabela 8 – Principais características do Grupo de Unidades de Proteção Integral de acordo com o SNUC	80
Tabela 9 – Principais características do Grupo de Unidades de Uso Sustentável de acordo com o SNUC	81
Tabela 10 – Exemplos de valores econômicos aplicados a unidades de conservação	112
Tabela 11 – Principais aspectos a serem avaliados nos estudos técnicos realizados para criação de uma APA	115
Tabela 12 – Fases de elaboração do plano de gestão da APA.	143
Tabela 13 – Situação das APAs federais e estaduais em relação ao plano de manejo	147
Tabela 14 – Situação das APAs do DF com relação à elaboração de estudos técnicos e realização de consulta pública	169
Tabela 15 – Objetivos de criação das APAs no DF	172
Tabela 16 – Proibições e restrições constantes do Decreto de criação das APAs no DF	175
Tabela 17 – Situação dos Conselhos das APAs no DF	179
Tabela 18 – Situação das APAs no DF com relação ao plano de manejo e zoneamento	182

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Número e dimensão das áreas protegidas mundiais	37
Figura 2 – Valor econômico total. Fonte: IUCN (1998)	111
Figura 3 – APAs criadas no DF até o ano de 2000	158
Figura 4 – APA do Planalto Central.....	159
Figura 5 - Ocupação urbana existente até 1982, um ano antes da criação das APAs das bacias do rio Descoberto e São Bartolomeu.....	166
Figura 6 – Ocupação urbana existente até 1986, ano em que foi criada a APA da bacia do Gama e Cabeça de Veado	166
Figura 7 – Ocupação urbana existente até 1991, quando já existiam cinco APAs criadas.	167
Figura 8 – Ocupação urbana existente até 1997, um ano após a aprovação do Rezzoneamento da APA da bacia do rio São Bartolomeu	167
Figura 9 – Ocupação urbana existente até 2004 e as APAs criadas até 2000	168
Figura 10 – Ocupação urbana existente até 2004 e a APA do Planalto Central	168
Figura 11 – Zoneamento da APA da bacia do rio São Bartolomeu de 1996.....	185
Figura 12 – Zoneamento proposto para a APA de Cafuringa	190

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Áreas protegidas criadas por décadas	66
Gráfico 2 – Quantidade e percentual de unidades de proteção integral federais.....	82
Gráfico 3 – Quantidade e percentual de unidades de uso sustentável federais	82

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- APA – Área de proteção ambiental
- ARIE - Área de Relevante Interesse Ecológico
- ARPA – Projeto Áreas Protegidas da Amazônia
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CAESB – Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal
- CDB – Convenção sobre Diversidade Biológica
- CNPPA - Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas
- CNRPPN - Confederação Nacional de Reservas Particulares do Patrimônio Natural
- CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente
- CSMA – Conselho Superior do Meio Ambiente
- DRNR – Departamento de Recursos Naturais Renováveis
- FAO - Food and Agriculture Organization (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação)
- FBCN – Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza
- FLONA – Floresta Nacional
- GTZ - Deutsche Gesellschaft Für Technische Zusammenarbeit (Cooperação Técnica Alemã)
- IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
- IBRAM – Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal - Brasília Ambiental
- ICMBio – Instituto Chico Mendes de Biodiversidade
- IUCN – União Mundial pela Natureza
- MMA – Ministério do Meio Ambiente
- ONG – Organização não governamental
- OSCIP – Organização da sociedade civil de interesse público
- PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal
- PNAP – Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas
- PNMA – Programa Nacional do Meio Ambiente
- PPG7 - Programa Piloto para a Proteção de Florestas Tropicais
- PRODEAGRO - Plano de Desenvolvimento Agroambiental de Mato Grosso
- PRODETUR - Projeto de Desenvolvimento Turístico do Nordeste

RESEX - Reserva Extrativista

RPPN - Reserva Particular do Patrimônio Natural

RDS - Reserva de Desenvolvimento Sustentável

SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

SLOSS – Single Large or Several Small Reserves

SUDEPE – Superintendência do Desenvolvimento da Pesca

TEBI – Teoria do Equilíbrio da Biogeografia Insular

UIPN – União Internacional para a Proteção da Natureza

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

VET – Valor econômico total

ZEE – Zoneamento ecológico-econômico

ZOOP - Ziel Orientierte Projekt Planung (Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos)

WCPA - Comissão Mundial de Áreas Protegidas

SUMÁRIO

RESUMO	vii
RESUMO EM LÍNGUA ESTRANGEIRA	viii
LISTA DE TABELAS	ix
LISTA DE FIGURAS	x
LISTA DE GRÁFICOS.....	x
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	xi
INTRODUÇÃO	15
1. BASES CONCEITUAIS PARA CRIAÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS NO PANORAMA INTERNACIONAL	21
1.1. O SURGIMENTO DAS PRIMEIRAS ÁREAS PROTEGIDAS.....	21
1.2. O PRESERVACIONISMO E O CONSERVACIONISMO	26
1.3. A ORGANIZAÇÃO DAS CATEGORIAS DE ÁREAS PROTEGIDAS	28
1.4. SUSTENTABILIDADE: UM NOVO PARADIGMA PARA AS ÁREAS PROTEGIDAS.....	39
2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL	45
2.1. A HISTÓRIA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO BRASILEIRAS	45
2.1.1. Do período colonial à década de 1920	45
2.1.2. A década de 1930: o surgimento das primeiras áreas protegidas.....	50
2.1.3. Da Segunda Guerra Mundial à Revolução de 1964	55
2.1.4. Do período militar à redemocratização política	57
2.1.5. Da redemocratização política aos dias atuais.....	67
2.2. O SNUC	75
2.2.1. O processo de tramitação do SNUC	75
2.2.2. Objetivos e categorias	77
2.2.3. As unidades de uso sustentável	84
3. AS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APAs)	87
3.1. CONCEITO, OBJETIVOS E CARACTERÍSTICAS.....	87
3.2. BASES LEGAIS	93
3.3. BASES TÉCNICAS PARA A CRIAÇÃO DE APAS	98
3.3.1. Os estudos técnicos	100
3.3.2. A consulta pública.....	119

3.3.3. O instrumento legal de criação das APAs	121
3.4. O PROCESSO DE GESTÃO DE APAs	124
3.4.1. Princípios para a gestão de APAs	129
3.4.2. Formas de gestão.....	132
3.4.3. Instrumentos de gestão.....	138
3.4.3.1. Plano de Manejo.....	140
3.4.3.2. Zoneamento do plano de manejo.....	150
3.4.3.3. Licenciamento ambiental.....	153
3.5. INTERAÇÃO DAS APAs COM ÁREAS URBANAS	154
4. AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE CRIAÇÃO E GESTÃO DAS APAS EM ÁREAS URBANAS OU DE INFLUÊNCIA URBANA NO DISTRITO FEDERAL.....	157
4.1. CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO: AS APAS DO DISTRITO FEDERAL.....	158
4.1.1. APA da bacia do rio São Bartolomeu	161
4.1.2. APA da bacia do rio Descoberto	162
4.1.3. APA da bacia do Gama e Cabeça de Veado	162
4.1.4. APA de Cafuringa	164
4.1.5. APA do lago Paranoá.....	165
4.1.6. APA do Planalto Central	165
4.2. AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE CRIAÇÃO	170
4.3. AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE GESTÃO	179
4.4. CONTRIBUIÇÕES PARA A GESTÃO DE APAs EM ÁREAS URBANAS OU DE INFLUÊNCIA URBANA	192
4.4.1. Síntese dos problemas envolvendo os processos de criação e gestão no DF	193
4.4.2. Constatação de conflitos em relação ao uso do solo	194
4.4.3. Contribuições para a criação e gestão de APAs em áreas urbanas ou de influência urbana.....	194
CONCLUSÕES	197
REFERÊNCIAS	202

INTRODUÇÃO

A delimitação de espaços que apresentam atributos naturais a serem protegidos, com a criação das denominadas “unidades de conservação”, tem sido uma das estratégias utilizadas para a conservação da natureza.

Inicialmente, porém, os objetivos que justificavam a criação desses espaços não eram considerados compatíveis com a ocupação humana em seus limites, o que demandava a necessidade de expulsão e realocação do contingente de população que vivia nessas áreas. A posição preponderante era de que para conservar a natureza deveria se separar totalmente a área da sua relação com o homem.

Com o tempo, o conceito de áreas protegidas foi evoluindo, juntamente com a perspectiva de manutenção de populações humanas em seu interior, surgindo novas categorias cujo objetivo de manejo é justamente a utilização sustentável dos recursos naturais.

No Brasil, o processo foi semelhante, sendo que a criação de categorias mais flexíveis foi motivada, em um primeiro momento, por dificuldades na implantação das unidades de conservação, notadamente no que se refere aos custos necessários à desapropriação.

Desta forma, surge, em 1981, a Área de Proteção Ambiental (APA), inspirada nos Parques Naturais de Portugal e da França, que compatibilizavam a conservação da natureza com a propriedade privada.

A APA foi mantida pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), aprovado no ano de 2000, como uma unidade inserida na categoria de uso sustentável, configurando-se como uma de suas características mais marcantes, que acarretou, inclusive, a criação de um grande número de unidades de conservação inseridas nesta categoria na década de 1980, a possibilidade de ser instituída tanto em terras públicas como em terras particulares que, por sua vez, são submetidas a restrições de uso visando a utilização sustentável dos recursos naturais existentes.

Seguindo uma tradição na instituição de unidades de conservação brasileiras, muitas APAs foram criadas próximas a grandes centros urbanos, o que resultou na existência dentro de sua área não só do uso rural, com atividades destinadas à agricultura e pecuária, como também do uso urbano, com o exercício de atividades habitacionais, comerciais e mesmo industriais.

O uso urbano nessas unidades pode ocorrer com formas e proporções variadas, uma vez que não foram estabelecidos parâmetros para o “certo grau de ocupação” que consta no seu conceito. Assim, podem existir unidades de conservação nesta categoria que não contenham qualquer tipo de ocupação até aquelas que apresentam dentro de seus limites desde pequenos núcleos urbanos até uma ou mais cidades.

Em outros casos, as APAs são instituídas em áreas rurais, mas limítrofes a cidades ou núcleos urbanos, em locais que podem ser caracterizados como vetores de expansão urbana. Desta forma, apresentam um aspecto rural, muitas vezes com algumas plantações e pastagens, mas que escondem uma pressão por uma ocupação de caráter urbano.

Todavia, a dimensão urbana que uma APA pode conter não é facilmente percebida na atual lógica da gestão ambiental, pelo que os estudos e instrumentos ambientais não têm considerado ou têm abordado de maneira insatisfatória os diversos aspectos e demandas oriundos do espaço das cidades e núcleos urbanos existentes dentro de sua área ou limítrofes ao seu perímetro.

Vale destacar como uma possível explicação para que a dimensão urbana seja ignorada, alguns estudos que enfatizam a aparente oposição entre as questões urbanas e ambientais, que se reflete na concepção e aplicação dos seus instrumentos de maneira segmentada, questão analisada, sob enfoques distintos, por autores como Costa (2000), Ribas (2003) e Steinberger; Amado (2006).

Steinberger; Amado (2006, p. 154), analisando a inserção do espaço urbano no ZEE, ressaltam que “muitos dos estudos ambientais só admitem referência ao urbano quando relacionado aos impactos negativos sobre o meio natural (desmatamento, assoreamento, poluição)”.

No mesmo sentido, Del Prette (2006, p. 191) afirma que a expressão *ação antrópica* foi criada generalizando-se os aspectos econômicos, sociais, políticos e institucionais, dadas as dificuldades em lidar com as contradições da sociedade, atribuindo-se normalmente como causa dos problemas ambientais a *ocupação desordenada*, excluindo-se um vasto universo de possibilidades de compreensão e explicações como, por exemplo, as causas que geram esse tipo de ocupação.

É preciso ressaltar que a ocupação urbana sob a forma de loteamentos não seria incompatível com uma APA, mas quando realizada sem critérios, sem diretrizes, em locais inadequados e sem a infra-estrutura necessária, pode acarretar problemas ambientais como processos erosivos, assoreamento de recursos hídricos e o desmatamento de áreas sensíveis, prejudicando os objetivos para os quais a unidade foi criada. Por conseguinte, um aspecto preocupante quando a dinâmica urbana não é identificada nas APAs é a apropriação desordenada do solo, com a constituição de loteamentos habitacionais irregulares.

Por outro lado, conforme enfatiza Côrte (1997, p. 35), excluir as cidades dos limites da APA não significa eliminar os efeitos que as atividades urbanas podem exercer sobre os recursos naturais.

No caso do Distrito Federal, existem seis APAs, que se encontram sob influência significativa de áreas urbanas, sendo que uma delas – a APA da bacia do rio São Bartolomeu, constituída por áreas rurais quando da sua criação, foi palco de uma expressiva expansão urbana irregular.

Surge, assim, um primeiro questionamento, de maneira superficial: qual a participação dos instrumentos ambientais relativos às APAs para a formação desse quadro de ocupação desordenada do solo?

Avaliando com mais profundidade a questão, observou-se que as unidades de conservação, envolvem uma série de requisitos para sua criação, bem como a elaboração de planos de manejo para a sua gestão. Desta forma, o conjunto de atos e procedimentos relativos à criação, implantação e gestão das APAs pode ser a origem de determinados problemas que envolvem essas unidades. Assim, podem ser identificadas situações nas quais as APAs são

instituídas sem necessidade, motivadas apenas por questões políticas; sem estudos técnicos prévios e, portanto, sem considerar as características da área; sem que seja verificada a existência de população na sua área; sem a realização de consulta pública; sem o envolvimento e conhecimento da comunidade local ou ainda sem definição acerca dos objetivos que se pretende para a unidade, situações que trazem complexidade nas etapas subseqüentes de implantação.

Da mesma forma, dificuldades podem ser identificadas após a criação da APA, no processo de implantação e gestão, como a falta de recursos financeiros e humanos; a ausência de instrumentos de gestão, como o plano de manejo, de modo a orientar as ações necessárias para sua implantação ou a elaboração desses planos sem considerar a realidade de ocupação da área ou sem participação da população, pelo que não são utilizados e não conseguem subsidiar o gestor na tomada de decisões.

Considerando o interesse em investigar a dinâmica urbana nessas unidades de conservação definiu-se como **objeto de estudo** da presente pesquisa as APAs localizadas no Distrito Federal, que apresentam áreas urbanas no seu interior ou se localizam em áreas de influência urbana.

Frente ao exposto, novos questionamentos despontaram com interesse específico sobre os estudos e instrumentos ambientais: como ocorreu o processo de criação das APAs no Distrito Federal? Foram realizados os estudos técnicos pertinentes e os procedimentos necessários foram seguidos? Essas unidades contam com instrumentos ambientais de gestão?

E ainda, considerando o objeto de estudo definido, pergunta-se o seguinte: como as demandas advindas do espaço urbano estão sendo tratadas pelos estudos e instrumentos ambientais realizados ao longo do processo de criação e gestão da unidade? Os estudos e instrumentos ambientais podem conter ou estimular a formação do processo de ocupação irregular do solo, na medida em que não levam em consideração essas demandas e assim, não estabelecem estratégias, respostas e soluções adequadas?

Assim, o objetivo geral desta dissertação é **avaliar o processo de criação e gestão das APAs no Distrito Federal, visando discutir as especificidades relacionadas ao fato de estarem localizadas em áreas urbanas ou de influência urbana.**

A partir desse objetivo geral foram definidos, ainda, os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar o processo histórico de instituição de áreas protegidas no mundo e no Brasil, observando o tratamento dado à presença humana nestas áreas e os objetivos que justificavam no passado e justificam no presente a sua instituição;
- b) Identificar as características e os objetivos da categoria APA, bem como os requisitos necessários para a sua criação e gestão;
- c) Identificar os problemas e dificuldades advindos dos processos de criação e gestão das APAs localizadas em áreas urbanas ou de influência urbana no Distrito Federal.

Para alcançar os objetivos propostos foi utilizado como técnica de abordagem o método hipotético dedutivo, com a formulação das seguintes hipóteses:

- (i) A ausência de diretrizes específicas acerca do que seja a utilização sustentável dos recursos naturais e como aplicá-la nas APAs acarreta a utilização de princípios preservacionistas em detrimento dos conservacionistas.
- (ii) As APAs no Distrito Federal apresentam deficiências no seu processo de criação e gestão, o que dificulta o alcance dos objetivos para os quais foram criadas, com repercussões sobre o disciplinamento do solo.
- (iii) O fato de determinadas APAs estarem localizadas em áreas urbanas ou de influência urbana ensejaria um tratamento diferenciado no que se refere aos estudos e instrumentos ambientais, mas o que ocorre é que esta especificidade não é considerada e, por conseguinte, as demandas advindas do espaço urbano são ignoradas, pelo que não são estabelecidas estratégias, respostas e soluções adequadas.

Como método de procedimento foi realizada pesquisa bibliográfica e documental para o estabelecimento do referencial teórico e pesquisa descritiva, por meio da realização de estudo de caso, envolvendo as APAs no Distrito Federal.

A dissertação foi estruturada em quatro Capítulos, além desta Introdução e das Conclusões, sendo que o Capítulo 1 apresenta um panorama das bases conceituais para criação de áreas

protegidas no âmbito internacional, buscando investigar os objetivos e atributos que justificaram a instituição das primeiras áreas protegidas e quais as diretrizes atuais que incidem sobre esses espaços, em especial no que se refere à relação homem e natureza. Aborda, ainda, o surgimento de duas correntes distintas: o preservacionismo e o conservacionismo, que tem influenciado a forma de condução das estratégias relativas às unidades de conservação.

No Capítulo 2 é realizado um breve histórico sobre o surgimento das áreas protegidas no Brasil, que aqui passaram a ser denominadas de “unidades de conservação”, para se compreender como os conceitos de proteção e conservação foram incorporados no País e o contexto em que foram criadas as primeiras unidades até a recente aprovação de um sistema nacional de unidades de conservação da natureza.

Nesses dois primeiros capítulos o objetivo foi compreender o que justificava no passado e justifica no presente a instituição de espaços protegidos. Ou seja, quais eram os objetivos para a sua instituição e as diretrizes aplicáveis a esses espaços e como se encontram no presente.

O Capítulo 3 aborda especificamente a APA, identificando, inicialmente, os conceitos, objetivos e características desta categoria. Em seguida, avalia os principais aspectos que envolvem a instituição e gestão desta unidade, apontando-se os estudos e procedimentos essenciais. Com este Capítulo finaliza-se a abordagem teórica dos principais conceitos necessários ao desenvolvimento da pesquisa.

O Capítulo 4, de caráter investigativo, apresenta as principais características das APAs no Distrito Federal e promove uma avaliação dos processos de criação e gestão dessas unidades. No sentido de contribuir para a melhoria da gestão de APAs localizadas em áreas urbanas ou de influência urbana são também apontados os conflitos relacionados ao uso e ocupação do solo nas APAs no Distrito Federal.

E, por fim, nas Conclusões e Recomendações, constam os principais resultados encontrados nesta dissertação, bem como são apontadas algumas recomendações para aprimoramento dos instrumentos investigados.

1. BASES CONCEITUAIS PARA CRIAÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS NO PANORAMA INTERNACIONAL

A delimitação de espaços que apresentam atributos naturais a serem protegidos tem sido uma das estratégias utilizadas para a conservação da natureza. Este Capítulo apresenta um breve histórico do surgimento das áreas protegidas no mundo, com o intuito de verificar os objetivos e atributos que justificavam no passado e justificam no presente a instituição dessas áreas. Busca também observar a concepção de um sistema internacional, com enfoque especial sobre a evolução do tratamento dado à relação homem e natureza nesses espaços.

1.1. O SURGIMENTO DAS PRIMEIRAS ÁREAS PROTEGIDAS

Inicialmente, os objetivos para criação de áreas protegidas encontravam-se associados à proteção de locais sagrados ou à prática da caça. De acordo com Davenport; Rao (2002, p. 53) as primeiras diretrizes sobre conservação da vida silvestre de que se tem registro foram promulgadas na Índia, no século quarto antes de Cristo, quando todas as formas de uso e atividades extrativistas foram proibidas nas florestas sagradas. Com relação à proteção à caça, a evidência mais antiga data de 700 antes de Cristo, pelos nobres assírios.

É interessante registrar que a palavra “parque” originou-se dessa última utilização – caçar, já que, em francês e inglês arcaicos, designava “uma área cercada de solo, ocupada por animais de caça, protegidos por ordem ou por concessão do rei” (RUNTE *apud* DAVENPORT; RAO, 2002, p. 54).

Até o século XVIII, a relação entre homem e natureza é marcada por uma percepção que desvaloriza o mundo selvagem e considera o homem como ser superior. Araújo (2007, p. 26) registra que a religião e a ciência contribuíram para intensificar essa separação, estabelecendo para o homem o papel de domínio sobre a criação. A partir do modelo mecanicista, a ciência

encarava a natureza como uma máquina e, pelos poderes da razão, tal máquina seria decifrada e utilizada para alimentar o progresso.

De maneira geral, essa visão começa a mudar a partir do século XIX, contribuindo para tanto, três fatores:

I - o avanço dos estudos de história natural e o respeito que os naturalistas apresentavam por áreas selvagens não transformadas pelo homem. Destacam-se as obras de Charles Darwin (“A origem das espécies”, 1859) e de George Marsh (“*Man and Nature*”, 1864) que contribuíram para reforçar a necessidade de uma revisão da relação homem/natureza (ARAÚJO, 2007, p. 28);

II - o papel do romantismo, que tirou a natureza do isolamento, tornando-a “lugar da descoberta da alma humana, do imaginário do paraíso perdido, da inocência infantil, do refúgio e da intimidade, da beleza e do sublime” (DIEGUES, 1994, p. 20);

III - a Revolução Industrial e o conseqüente fenômeno da urbanização, já que o rápido crescimento das cidades, sem infra-estrutura adequada, acarreta o surgimento de ambientes inóspitos e uma acelerada alteração das paisagens naturais.

Tais fatores influenciaram de forma distinta a preocupação com a conservação dos recursos naturais na Europa e nos Estados Unidos. Na Inglaterra, por exemplo, a necessidade de proteger a natureza emerge principalmente em função dos estudos de história natural, nos quais se revela as conseqüências da relação de exploração do homem com a natureza. O domínio sobre o meio ambiente era considerado essencial para o progresso e sobrevivência humana, mas uma “consciência biocêntrica” emergiu gradualmente, reforçando o restabelecimento do sentido de inter-relação entre o homem e a natureza e a aceitação de uma responsabilidade moral relacionada à proteção da natureza contra os abusos. A obra de Darwin forneceu um estímulo importante para esse ponto de vista (McCORMICK, 1992, p. 22).

Uma outra influência sofrida pelo ambientalismo britânico foi a luta contra a crueldade com os animais, vista como a expressão dos elementos mais selvagens e primitivos da natureza humana. A *East Riding Association for the Protection of the Sea Birds*, fundada em 1867 para

lutar contra a temporada anual de caça de *Flamborough Head* pode ter sido o primeiro organismo de preservação da vida selvagem no mundo (McCORMICK, 1992, p. 22).

A urbanização decorrente da Revolução Industrial também influenciou o surgimento do ambientalismo britânico. A depressão econômica da década de 1880 e a crise intelectual pós-Darwin minaram a crença em um progresso sem limites. A indústria, em lugar de provedora, passou a ser vista como destruidora da moral, da ordem social, da saúde humana, dos valores tradicionais, do meio ambiente físico e da beleza natural, fazendo surgir um novo enfoque acerca da natureza (GANEM, 2007, p. 76).

Como registra McCormick (1992, p. 25):

“A forte reação contra as condições de vida miseráveis das cidades industriais combinou-se ao anseio por uma compensação em espaços abertos e natureza para produzir o terceiro impulso importante do ambientalismo britânico nascente: o movimento por interesses. O primeiro grupo ambientalista privado do mundo – a *Commons, Open Spaces, and Footpaths Preservation Society* (fundada em 1865) – promoveu campanhas de sucesso pela preservação de espaços para amenidades, particularmente as áreas verdes urbanas, que era, freqüentemente o “ambiente campestre” mais disponível para os trabalhadores urbanos”.

Entretanto, conforme ressalta Ganem (2007, p. 76) a proteção e manutenção de habitats naturais era vista pelos governos como instrumento caro e desnecessário.

McCormick (1992, p. 25) informa que os parques nacionais britânicos não aconteceram até depois da Segunda Guerra Mundial, quando então assumiram uma significação muito diferente dos parques de outros lugares. “Em lugar de proteger áreas virgens, preservavam o campo em seu conjunto, em áreas nas quais a propriedade permanecia em diferentes mãos e onde as pessoas moravam e ganhavam a vida”.

Nos Estados Unidos, a proteção da natureza foi motivada pelos estudos de história natural e pelo romantismo. Mas, para McCormick (1992, p. 28) havia uma diferença no fato de que seu território estava sendo colonizado.

Em meados do século XIX, o território americano passava por um processo de ocupação para oeste, tendo sido editado em 1862, um decreto que autorizava qualquer cidadão a requerer a propriedade de até setenta hectares de terras devolutas que tivesse cultivado.

A corrida para essas terras foi imensa e houve uma transformação radical no espaço natural. A noção reinante era de que havia recursos naturais ilimitados, não se considerando também a ocupação indígena (DIEGUES, 1994, p. 21).

Por volta de 1890, os custos ambientais e sociais tornaram-se evidentes. Segundo Diegues (1994, p. 21) “a situação era tão grave que o *Census Bureau*, em seu famoso relatório de 1890, declarou que as fronteiras para novas expansões agrícolas estavam fechadas e que a maioria das terras devolutas governamentais havia sido apropriada”.

A degradação dos ambientes naturais provocada por essa ocupação e agravada pela consolidação da urbanização americana ocasionou o surgimento de uma preocupação com a proteção ambiental, influenciada por teóricos como Thoreau e Marsh. Henry David Thoreau criticou a destruição das florestas americanas, percebendo as áreas selvagens como um bem a ser protegido, ressaltando que o que denominamos mundo selvagem é uma civilização diferente da nossa. George Marsh, autor do livro *Man and Nature*, demonstrou que a onda de destruição do mundo natural ameaçava a própria existência do homem sobre a terra. (DIEGUES, 1994, p. 22). Esses dois autores foram relevantes para a concepção da corrente preservacionista, a ser abordada mais adiante.

Um evento marcante foi o decreto do Congresso Americano de 1864, transferindo o Vale Yosemite e o *Mariposa Grove Big Trees* para o Estado da Califórnia, com a condição de que os espaços fossem mantidos para utilização, lazer e recreação públicos, e inalienáveis por qualquer tempo (McCORMICK, 1992, p. 30).

Assim, emerge nos Estados Unidos uma concepção de proteção à natureza baseada na delimitação de espaços “selvagens” e desabitados, cujo uso seria controlado pelo poder público, que culminou com a criação do Parque Nacional de Yellowstone, em 1º de março de 1872, pelo Congresso dos Estados Unidos.

Considerado um marco para o surgimento do conceito contemporâneo de unidades de conservação, foi estabelecido com o objetivo de preservar suas belas paisagens “virgens” para as gerações futuras, constando do seu ato de criação, que a região fosse reservada e proibida de ser colonizada, ocupada ou vendida. O ser humano ali seria um visitante, nunca um morador (BENSUSAN, 2006, p. 13). O Congresso dos Estados Unidos determinou ainda que a área fosse destinada como parque público ou área de recreação para benefício e desfrute do povo (DIEGUES, 1994, p. 22).

Para Nash (apud McCormick, 1992, p. 30), a invenção americana de parques nacionais tornou-se possível pela existência de terras sob domínio público, a existência de áreas virgens num período em que a demanda por preservação se desenvolveu, assim como pelo modelo de colonização americano, no qual coexistiam terras incorporadas e não incorporadas.

Mas o Parque Nacional de Yellowstone não foi criado em uma região vazia, mas em território onde habitavam várias tribos de índios americanos, que foram simplesmente ignoradas. Para Diegues (1994) esse tipo de iniciativa indica a crença de que a única forma de proteger a natureza seria afastá-la do homem, por meio de ilhas onde fosse possível admirá-la e reverenciá-la. Sugere, ainda, que a idéia de parque como área selvagem e desabitada pode ter suas origens nos mitos do “paraíso terrestre”, próprios do Cristianismo. Já Bensusan (2006) entende que a fundamentação é a idéia de que partes do nosso planeta ainda não teriam sido “tocadas” pelos humanos e são justamente essas as porções mais dignas de serem conservadas. Segundo Valejjo (2000) no processo de criação do Parque Nacional de Yellowstone prevaleceu uma perspectiva preservacionista que via nos parques nacionais a única forma de salvar pedaços da natureza de grande beleza contra os efeitos deletérios do desenvolvimento urbano – industrial. Com base nas conseqüências do capitalismo sobre o oeste selvagem e os efeitos da mineração sobre rios e lagos, qualquer intervenção humana na natureza era vista de forma negativa, desconsiderando-se o fato de que os índios americanos tinham vivido em harmonia com a natureza por milhares de anos.

Tal concepção parece refletir também a questão da dimensão territorial do país, que contava com grandes extensões de terra disponíveis, consideradas “vazias”. **Desta forma, a reserva de grandes áreas naturais sem qualquer tipo de ocupação, não interferiria com aspectos**

inerentes a um país em desenvolvimento, como aqueles relacionados ao desenvolvimento industrial e urbano.

De modo diferente, na Inglaterra, a criação de parques nacionais, a partir da Segunda Guerra Mundial, visava proteger a natureza juntamente com as propriedades privadas, o que seria de se esperar em uma ilha na qual as “fronteiras” tinham se esgotado, engolidas há muitos séculos pelas terras cultivadas (GANEM, 2007, p. 76).

1.2. O PRESERVACIONISMO E O CONSERVACIONISMO

Segundo nos esclarece McCormick (1992), Diegues (1994) e Araújo (2007), no campo teórico, no final do século XIX, nos Estados Unidos, consolidaram-se duas correntes distintas de conservação do “mundo natural”, que se tornaram relevantes também fora do país norte-americano: o preservacionismo e o conservacionismo.

Os preservacionistas buscavam preservar as áreas virgens de qualquer uso que não fosse recreativo ou educacional, e os conservacionistas almejavam explorar os recursos naturais do continente, mas de modo racional e sustentável (McCORMICK, 1992, p. 30).

John Muir sintetizou a corrente preservacionista, que pode ser descrita como a reverência à natureza no sentido da apreciação estética e espiritual da vida selvagem (*wilderness*). Para ele, não somente os animais, mas as plantas e até as rochas e a água eram fagulhas da “alma divina” que permeava a natureza. O contato íntimo com a natureza trazia as pessoas para junto de Deus. Assim, visitar florestas primitivas e campos de altitude com esse objetivo era moralmente superior a usá-los para a exploração de madeira ou como áreas de pastagens de gado. Tal visão valorizava o estabelecimento de áreas protegidas, onde a natureza poderia ser preservada em estado razoavelmente intacto (ARAÚJO, 2007, p. 33).

Muir ajudou a fundar, em 1892, o Sierra Club, entidade que trabalhou para tornar as regiões montanhosas da costa do Pacífico acessíveis àqueles que buscavam usufruir das áreas virgens, tornando-se um centro aglutinador da causa preservacionista (McCORMICK, 1992, p. 31).

O preservacionismo norte-americano foi influenciado, ainda, pela obra de Henry David Thoreau e George Marsh, citados na subseção anterior.

As posições preservacionistas continuaram no início do século XX com os trabalhos de Aldo Leopold, graduado em Ciências Florestais. Como professor em manejo de vida silvestre, a partir de 1933, na Universidade de Wisconsin, se beneficiou dos avanços da ecologia como ciência, principalmente da noção de ecossistema, criada por Tansley em 1935. Em 1949 escreveu o livro *A Sand County Almanac*, que se tornou um dos livros mais importantes para os preservacionistas (DIEGUES, 1994, p. 27).

Enquanto os preservacionistas falavam de “proteger” ou “preservar” o meio ambiente, o que implicava a exclusão de qualquer utilização que não fosse para recreação, outros falavam de “conservação” ou de exploração sustentada de recursos tais como solo, florestas e águas. Uma das primeiras questões da conservação foi a proteção das florestas: a maneira como deveriam ser gerenciadas de modo a contribuir para a economia norte-americana trouxe a público a divisão entre preservacionistas e conservacionistas.

Gifford Pinchot, engenheiro florestal, foi o criador da corrente conservacionista. Acreditava que a conservação deveria se basear em três princípios: o uso dos recursos naturais pela geração presente, a prevenção de desperdício e o desenvolvimento dos recursos naturais para muitos e não para poucos cidadãos. (DIEGUES, 1994, p. 24).

Argumentava-se que a lealdade de Gifford Pinchot era para com a civilização e o manejo florestal e a de John Muir para com as áreas virgens e a preservação (McCORMICK, 1992, p. 31).

Além do manejo florestal, outra questão enfatizada pelos conservacionistas era a importância dos recursos hídricos no transporte, no suprimento doméstico e comercial de água, no controle de cheias e erosão e na energia hidrelétrica. Por sugestão de Pinchot, em março de 1907 foi criada a Comissão das Vias Navegáveis Interiores, destinada a preparar e apresentar um plano para o desenvolvimento e controle dos sistemas fluviais americanos (McCORMICK, 1992, p. 32).

Araújo (2007, p. 33) ressalta que as correntes de preservação e de conservação dos recursos naturais ganharam espaço na política de estado americana. Foram criados novos parques nacionais, apoiados pelos preservacionistas e criadas as primeiras florestas nacionais americanas, defendidas pelos conservacionistas. A proteção dessas florestas era feita com o objetivo de garantir a qualidade da água e produzir um suprimento contínuo de madeira, para satisfazer as necessidades das cidades americanas.

Assim, conforme registra Milano (2002, p. 194) **com contradições e movimentos variados foram sendo estabelecidos os princípios da conservação da natureza, tendo como um de seus pilares de sustentação o estabelecimento de áreas naturais protegidas.**

Mas foi o modelo americano de parques, baseado na corrente preservacionista, que se expandiu mais rapidamente pelo mundo, com a criação de espaços protegidos, cujo uso seria controlado pelo Poder Público, com uma perspectiva de antagonismo entre “homem” e “natureza”.

Este enfoque originou conflitos em decorrência da presença de moradores nessas áreas, que deveriam ser removidos, já que sua presença era considerada incompatível com os objetivos de preservação. Assim, dificuldades para solucionar esse problema têm gerado um passivo materializado por áreas protegidas não implantadas ou sem manejo adequado. Por outro lado, as limitações desse modelo têm acarretado o surgimento de novas diretrizes sobre a questão, conforme será abordado no tópico a seguir.

1.3. A ORGANIZAÇÃO DAS CATEGORIAS DE ÁREAS PROTEGIDAS

De acordo com os autores consultados (Araújo, 2007; Diegues, 1994; Valejjo, 2000) o início do século XX é marcado pela criação no mundo todo de diversos parques e outros tipos de áreas protegidas¹, considerando a diversificação dos atributos a serem protegidos.

¹O conceito de áreas protegidas foi estabelecido em 1994, pela IUCN, definindo-as como uma área de terra e/ou mar especialmente dedicada à proteção e manutenção da diversidade biológica, e dos recursos naturais e culturais associados, gerida por meios legais ou outros mecanismos eficazes.

Além da proteção às paisagens naturais e suas belezas cênicas, a preservação da flora e da fauna também se tornaram motivos para a criação de espaços protegidos. Milano (2002, p. 195) cita o exemplo do Parque Nacional Krüger, criado em 1898, na África do Sul, para proteger as populações de animais locais que vinham sendo massacradas. Araújo (2007, p. 33), por sua vez, registra o fato de que a devastação de populações de pássaros na Flórida resultou em grande comoção pública. Por esse motivo, o então presidente Theodore Roosevelt estabeleceu, em 1903, o primeiro refúgio de vida silvestre, na Ilha do Pelicano.

Valejjo (2000) cita, ainda, como objetivo para criação das áreas protegidas, o desenvolvimento das pesquisas científicas, já que essas áreas passaram a servir também como laboratórios para a pesquisa básica em ciências biológicas, fortalecendo o ideal de isolamento dessas áreas. De acordo com Milano (2002, p. 195), em 1914, a Suíça estabeleceu seu primeiro parque para fins científicos, onde pesquisas de longo prazo sobre a fauna e a flora nos Alpes pudessem ser realizadas em condições ambientais inalteradas e sem efeitos de atividades humanas, modelo que foi usado a seguir pela Suécia.

A diversificação de terminologias e objetivos, sem critérios e padronização, evidenciou a necessidade de que fossem estabelecidos conceitos e diretrizes mais gerais em escala mundial. De acordo com Araújo (2007, p. 38) uma mesma terminologia era utilizada para designar áreas com diferentes objetivos de manejo, muitas vezes conflitantes entre si. Como não havia critérios padronizados, cada país adotava uma terminologia, de acordo com suas características culturais, o que trazia grande confusão quando se analisava a proteção à natureza em escala internacional.

No mesmo período em que surgiam as primeiras áreas protegidas, começou a tornar-se prática a realização de reuniões internacionais para o debate de assuntos científicos, o intercâmbio de informações, o conhecimento mútuo entre os pesquisadores e a proteção de determinados grupos de animais (ARAÚJO, 2007, p. 37).

Nesse sentido, o primeiro esforço para definição de uma terminologia única foi empreendido em 1933, na Convenção para Preservação da Fauna e Flora em Estado Natural, realizada em Londres, que recomendou as seguintes categorias de áreas protegidas: parque nacional,

reserva natural restrita, reserva de fauna e flora e reserva com proibição de coleta e de caça. De acordo com Ganem (2007, p. 79) nessa Convenção foram definidas as características de parques nacionais: “áreas controladas pelo Poder Público, onde a caça é proibida, destinadas à proteção da flora e da fauna, dos objetos de interesse estético, geológico e arqueológico, e abertas à visitação pública”.

Posteriormente, a Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, firmada pela União Panamericana, em Washington, em 1940, padronizou a terminologia para as unidades de conservação no continente americano, definindo as seguintes categorias:

CATEGORIA	DEFINIÇÃO
Parques Nacionais	Regiões estabelecidas para a proteção e conservação das belezas cênicas naturais e da flora e fauna de importância nacional, das quais o público pode aproveitar-se melhor ao serem postas sob a superintendência oficial.
Reservas Nacionais	Regiões estabelecidas para a conservação e utilização, sob a vigilância oficial, das riquezas naturais, nas quais se protegerá a flora e a fauna tanto quanto compatível com os fins para os quais essas reservas são criadas.
Monumentos Naturais	Regiões, objetos ou espécies vivas de animais ou plantas, de interesse estético ou valor histórico ou científico, aos quais é dada proteção absoluta, com o fim de conservar um objeto específico ou uma espécie determinada de flora ou fauna, declarando uma região, um objeto ou uma espécie isolada monumento natural inviolável, exceto para a realização de investigações científicas devidamente autorizadas ou inspeções oficiais.
Reservas de Regiões Virgens	Região administrada pelos poderes públicos onde existem condições primitivas naturais de flora, fauna, habitação e transporte, com ausência de caminhos para o tráfico de veículos e onde é proibida toda exploração comercial.

Tabela 1 – Categorias propostas pela Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, 1940. Fonte: Decreto Legislativo n.º 03, de 13 de fevereiro de 1948.

Um aspecto a observar é que todas as categorias caracterizam-se por um controle oficial, o que pressupõe não serem admitidas propriedades particulares no seu interior.

No Decreto Legislativo n.º 3, de 13 de fevereiro de 1948, no qual o Congresso Nacional do Brasil aprova a referida Convenção, constam diretrizes apenas para os parques nacionais, que estabelecem o seguinte:

- os Governos Contratantes acordam em que os limites dos parques nacionais não serão alterados nem alienada parte alguma deles a não ser pela ação de autoridade legislativa competente, e que as riquezas neles existentes não serão exploradas para fins comerciais;
- os Governos Contratantes resolvem proibir a caça, a matança e a captura de espécies de fauna e a destruição e coleção de exemplares da flora nos parques nacionais, a não ser pelas autoridades do parque, ou por ordem ou sob a vigilância das mesmas, ou para investigações devidamente autorizadas;
- os Governos Contratantes concordam ainda mais em prover os parques nacionais das facilidades necessárias para o divertimento e a educação pública, de acordo com os fins visados por esta convenção.

Em 1948, no Congresso Internacional organizado pelo Governo Francês e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), realizado na França, foi criada a União Internacional para a Proteção da Natureza (UIPN), que a partir de 1990 passou a ser denominada de União Internacional para a Conservação da Natureza, e a partir de 1996 de União Mundial pela Natureza - IUCN e atualmente é conhecida pela sigla IUCN².

Em 1959, uma Resolução da 27ª Sessão do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas reconheceu que os parques nacionais e reservas equivalentes eram importantes para o uso racional dos recursos naturais e solicitou a elaboração de uma lista de parques nacionais no mundo (ARAÚJO, 2007, p. 40).

Como resposta a essa Resolução, no âmbito da IUCN, em 1960, foi criada a Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas (CNPPA), com o objetivo de promover e monitorar os parques nacionais e outras áreas, bem como dar orientação para o manejo e a manutenção dessas áreas. Em 1996, a CNPPA passou a ser a Comissão Mundial de Áreas Protegidas (WCPA) (PHILLIPS, 2004, p. 6).

² De acordo com informações obtidas no site da IUCN: <www.cms.iucn.org>, acesso em 16/09/2008.

A IUCN passou a patrocinar eventos que influenciaram as políticas mundiais para as áreas protegidas, a saber:

- As Assembléias Anuais, realizadas a partir de 1960 e
- Os I, II, III, IV e V Congressos Mundiais de Parques Nacionais e Áreas Protegidas (um título que, segundo Phillips (2004), sugere que parques nacionais eram vistos como algo diferente de outras áreas protegidas), realizados a cada dez anos, respectivamente, em Seattle, 1962; Yellowstone, 1972; Bali, 1982, Caracas, 1992 e Durban, 2002.

Em 1975, a então CNPPA desenvolveu um sistema de categorias de áreas protegidas, a pedido da Conferência Mundial de Parques Nacionais de 1972, cujo relatório final foi publicado em agosto de 1978 e considerado como um guia da IUCN.

O sistema de categorias de áreas protegidas defendido pela IUCN, em 1978 era o seguinte:

CATEGORIA	DENOMINAÇÃO
GRUPO A (categorias para as quais a CNPPA terá uma responsabilidade especial)	I - Reserva científica II – Parque Nacional II - Monumento Natural/ Marco Nacional IV – Reserva de conservação da natureza V - Paisagem protegida
GRUPO B (outras categorias de importância para a IUCN, mas não exclusivamente, no âmbito de aplicação da CNPPA)	VI – Reserva de recursos naturais VII - Reserva antropológica VIII - Área de uso múltiplo
GRUPO C (categorias que fazem parte de programas internacionais)	IX - Reserva da Biosfera X – Sítio Natural do Patrimônio Mundial

Tabela 2 – Categorias propostas pela IUCN em 1978. Fonte: PHILLIPS (2004)

Entretanto, conforme registra Phillips (2004, p. 8), o sistema apresentado continha certas limitações:

- Não continha uma definição para “área protegida” e o “universo” abrangido pelas categorias não era claro;
- Foram incluídas duas categorias internacionais (IX – Reserva da Biosfera, X – Sítio Natural do Patrimônio Mundial), embora muitos desses locais pudessem ser classificados por categorias dos Grupos A e B;
- O sistema apresentava conceitos e linguagens apenas do ambiente terrestre e referências ao ambiente marinho seriam necessárias para torná-lo aplicável universalmente.

Em 1984, a CNPPA estabeleceu uma força tarefa, sob a coordenação de Hal Eidsvik, para aprimorar o sistema de categorias, tendo em vista as lacunas existentes no sistema de 1978, que deveria considerar também as resoluções subseqüentes aprovadas nas Assembléias Gerais de 1988 e 1990 sobre temas relevantes como áreas silvestres, os povos indígenas e a proteção de paisagens e marinhas (PHILLIPS, 2004, p. 9).

A força tarefa elaborou um novo sistema, construído com base nas categorias I-V de 1978, aprovado pela CNPPA em 1990 e apresentado no Congresso Mundial de Parques Nacionais e Áreas Protegidas realizado em Caracas, Venezuela, em 1992. Como resultado, os participantes do Congresso recomendaram que a CNPPA e a IUCN elaborassem um sistema de áreas protegidas com seis categorias de manejo; recomendassem a sua adoção pelos Governos e que tal sistema fosse explicado por meio de orientações.

Assim, em 1994, dez anos após o início da revisão do sistema de 1978, a Assembléia Geral da IUCN, realizada em Buenos Aires, aprovou o novo sistema de categorias de áreas protegidas, em vigor até os dias atuais, conforme indicado na Tabela 3.

CATEGORIA	DENOMINAÇÃO	OBJETIVO
I	a. Reserva natural estrita b. Área silvestre	Com fins científicos ou com fins de proteção da natureza
II	Parque	Para conservação de ecossistemas e com fins de recreação
III	Monumento Natural	Para a conservação de características naturais específicas
IV	Santuário de Vida Silvestre	Para a conservação de habitats e/ou para satisfazer as necessidades de determinadas espécies
V	Paisagem Terrestre/Marinha Protegida	Para conservação de paisagens terrestres e marinhas com fins recreativos
VI	Área Protegida com Recursos Manejados	Para uso sustentável dos ecossistemas naturais

Tabela 3 – Categorias propostas pela IUCN em 1994. Fonte: IUCN (1994)

No sentido de definir o universo abrangido pelas categorias, foi estabelecido o seguinte conceito para área protegida: “uma área de terra e/ou mar especialmente dedicada à proteção e manutenção da diversidade biológica, e dos recursos naturais e culturais associados, gerida por meios legais ou outros mecanismos eficazes”.

Com relação à aplicação do sistema de categorias foram estabelecidas algumas regras básicas, cujos pontos principais são os seguintes (Phillips, 2004, p. 12):

- **a unidade de gestão é a área protegida para os efeitos do sistema de categorias: geralmente será uma entidade jurídica distinta;**
- **o tamanho não é um fator relevante para a atribuição das categorias, embora deva ser suficiente para a área cumprir os seus objetivos;**
- **o zoneamento dentro das áreas protegidas pode permitir usos que não seriam aceitos: mas, pelo menos, 75% da área deve ser manejada para o objetivo primário.**
- **a gestão de responsabilidade pode ocorrer com o público, particulares, voluntários ou setores da comunidade, independentemente da categoria;**

- **a propriedade da terra pode ser similarmente pública, privada, de setores da comunidade ou de voluntários, independentemente da categoria.**
- **a flexibilidade regional destina-se a ser uma característica da aplicação do sistema;**
- **múltiplas classificações podem surgir quando várias áreas protegidas em diferentes categorias são contíguas, ou envolver uma outra.**

Segundo a IUCN (1994, p. 10) o sistema de categorias representa os diferentes graus de intervenção humana, ressaltando-se que nenhuma área pode ser considerada verdadeiramente “natural”. Assim, o termo “natural” é utilizado tal como no documento *Caring for the Earth*: “Ecossistemas onde desde a revolução industrial (1750) o impacto humano não tem sido maior do que o impacto de qualquer outra espécie nativa e não tenha afetado a estrutura do ecossistema. As alterações climáticas são excluídas desta definição”. Com base nesta definição, as categorias I, II e III preocupam-se com a proteção de áreas naturais nas quais tem sido limitada a intervenção humana e a modificação do ambiente e nas categorias IV, V e VI serão encontradas maiores intervenções e modificações.

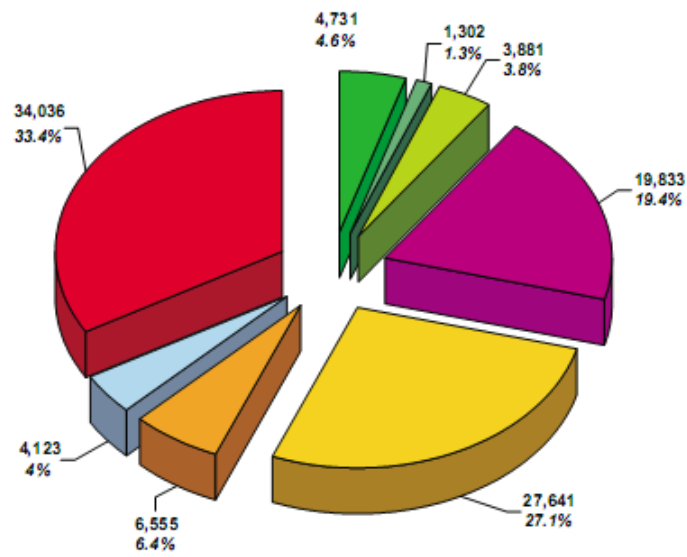
Para Phillips (2004), comparado ao sistema de 1978, observa-se o desenvolvimento de alguns aspectos:

- a ocupação humana ou a utilização dos recursos naturais era indesejável ou inaceitável nas categorias I-IV do sistema de 1978. O sistema de 1994 reconhece que a presença humana pode ocorrer em todas as categorias, exceto na categoria Ia (reserva natural estrita), embora deva ser muito pouca, em certos casos;
- o sistema de 1978 era bastante exigente quanto ao tipo de gerenciamento das categorias. O sistema de 1994 permite uma maior flexibilidade neste sentido;
- o sistema de 1978 assume que todas as categorias de áreas protegidas são manejadas para um público mais vasto. O sistema de 1994 reconhece que os valores dos povos indígenas e de outros grupos locais devem ser levados em consideração.

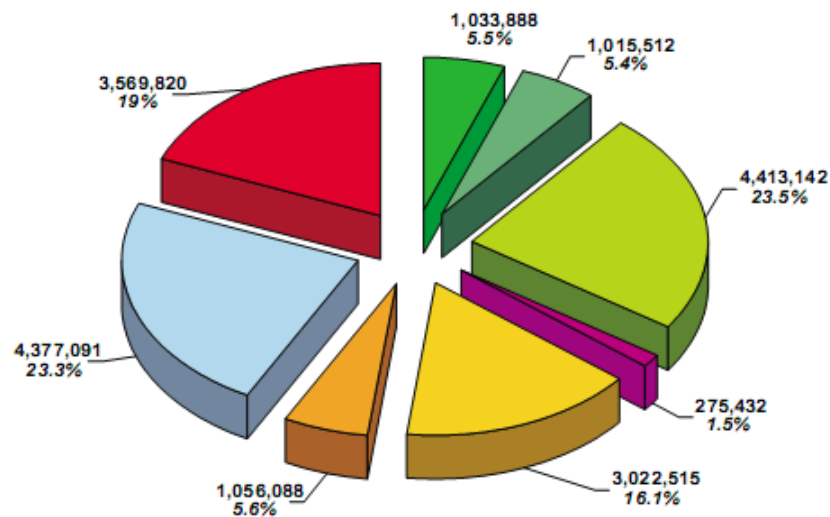
As iniciativas da IUCN para compreensão e uso do sistema de categorias de áreas protegidas associada à realização de diversos encontros internacionais, que fortaleceram a questão ambiental na pauta política de diferentes países, resultaram na criação de 102.102 áreas protegidas, segundo a Lista de Áreas Protegidas das Nações Unidas de 2003, cobrindo uma área de 18,8 milhões de quilômetros quadrados (CHAPE *et al.*, 2003).

Do total mundial de áreas protegidas, 67% estão inseridas em uma das categorias estabelecidas em 1994, o que representa 81% da dimensão abrangida por essas áreas, como pode ser observado na Figura 1.

Número e percentual de distribuição das áreas protegidas por categoria



Dimensão (km²) e percentual de distribuição das áreas protegidas por categoria



LEGENDA









	Categoria Ia – Reserva natural estrita		Categoria V – Paisagem terrestre/marinha protegida
	Categoria Ib – Área silvestre		Categoria VI – Área protegida com recursos manejados
	Categoria II - Parques		SEM CATEGORIA
	Categoria III – Monumento Natural		
	Categoria IV – Santuário de Vida Silvestre		

Figura 1: Número e dimensão das áreas protegidas mundiais. Fonte: Chape *et al.* (2003)

É interessante observar que a categoria IV (Santuário de vida silvestre) é a que possui maior quantidade de áreas protegidas, sendo que, juntamente com a categoria III (monumento natural) compreendem 47% do total de áreas protegidas. Segundo Chase *et al.* (2003) isto não causa surpresa, considerando que essas categorias geralmente compreendem áreas geográficas pequenas.

Entretanto, passando para a dimensão ou extensão abrangida pelas áreas protegidas, a categoria II (Parque) e a categoria VI (área protegida com recurso manejado) somam 47% do total de áreas. Chase *et al.* (2003) esclarece que a considerável extensão das áreas inseridas na categoria VI é um fenômeno recente, uma vez que foi prevista em 1994, e indica o interesse nas categorias que possibilitam acomodar a população local e a utilização sustentável como parte integrante da gestão da área.

A expansão do conceito de áreas protegidas realizada pela IUCN, para incluir categorias com diferentes graus de proteção sofre muitas críticas, revelando um embate ainda latente entre preservacionismo e conservacionismo.

Locke; Dearden (2005) entendem que apenas as categorias I-IV do sistema IUCN seriam consideradas áreas protegidas, uma vez que apenas nesses casos seria possível evitar a degradação da biodiversidade e o empobrecimento biológico do planeta. Por outro lado, os autores defendem que as categorias V e VI sejam reclassificadas como áreas de desenvolvimento sustentável, promovendo objetivos complementares à conservação e eliminando a confusão causada por áreas que não contribuem efetivamente para a proteção e manutenção da biodiversidade.

No mesmo sentido, Dourojeanni; Pádua (2007, p. 68) ressaltam que o objetivo de conservar a natureza é prejudicado ao serem inseridas categorias que permitem o uso dos recursos naturais. Assim, de acordo com esses autores, essas categorias poderiam existir, porém, não na mesma legislação que dispõe sobre a preservação da natureza, pois, seu objetivo básico seria o de gerar bens.

Há que se registrar, porém, que mesmo com a proposta de novas categorias que contemplem a utilização dos recursos naturais, ainda predomina a idéia de instituição de áreas a serem protegidas em locais desabitados ou com pouca ocupação, como o ambiente rural.

Nesse sentido, Phillips (2002, p. 12) registra como uma das características da Categoria V, a proteção que pode oferecer para os recursos naturais, a biodiversidade e a paisagem que ocorrem em muitas **zonas rurais** de países em desenvolvimento, que não são incluídas nos sistemas de áreas protegidas.

Assim, a população admitida nessas categorias é entendida como aquela composta apenas por agricultores, povos indígenas e comunidades tradicionais³.

1.4. SUSTENTABILIDADE: UM NOVO PARADIGMA⁴ PARA AS ÁREAS PROTEGIDAS

Conforme registra Milano (2002), nascida com o propósito de proteção da natureza em sentido amplo, sendo assim ao mesmo tempo naturalista, poética e ideológica, a conservação da natureza avançou como técnica e como ciência e conta hoje com objetivos variados, estabelecidos por IUCN (1994):

- a) Investigação científica;
- b) Proteção de zonas silvestres;
- c) Preservação de espécies e da diversidade genética;
- d) Manutenção dos serviços ambientais;
- e) Proteção de características naturais e culturais;
- f) Turismo e recreação;
- g) Educação;

³ Nos termos do Decreto Federal n.º 6.040/2007, comunidades tradicionais são os grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição

⁴ De acordo com o Dicionário da Língua Portuguesa de Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, 14ª reimpressão, paradigma significa modelo ou padrão.

- h) Utilização sustentável dos recursos derivados dos ecossistemas naturais;
- i) Manutenção de atributos culturais e tradicionais.

Da mesma forma, a gestão, os procedimentos para a criação e a questão da interação homem e natureza tem se alterado com o decorrer do tempo, indicando a existência de um novo padrão para as áreas protegidas.

Um marco importante foi o III Congresso Mundial de Parques Nacionais, em 1962, em Bali (Indonésia), no qual houve uma evolução no conceito de parque nacional, sobretudo no tocante a sua integração com o desenvolvimento socioeconômico. Os parques nacionais deveriam desempenhar um papel fundamental no desenvolvimento nacional e na conservação (DIEGUES, 1994, p. 90). Foi estabelecida a visão de que a viabilidade, em longo prazo, de áreas protegidas tais como os parques, dependeria de sua capacidade de integração ecológica, social e econômica com a área do entorno. Maiores benefícios econômicos deveriam fluir dessas áreas para as comunidades do entorno (HALES *apud* ARAÚJO, 2007, p. 50).

Para Araújo (2007, p. 50), Bali representou um divisor de águas, fazendo uma ligação estreita entre áreas protegidas e questões de desenvolvimento. Após o Congresso, deu-se maior importância aos temas relacionados às populações, ao desenvolvimento, aos grupos indígenas e às comunidades locais.

Entretanto, a idéia de populações em áreas protegidas ainda se apresenta bastante limitada. Conforme ressalta Diegues (1994, p. 90), em nenhum momento o Congresso de Bali reconheceu explicitamente a existência de populações locais dentro dos parques nacionais dos países do Terceiro Mundo e nem os conflitos gerados com sua expulsão.

Não foram discutidas, portanto, ações para a solução desses conflitos e para a interação entre população e áreas protegidas.

Segundo Diegues (1994, p. 97) uma nítida mudança de rumo aconteceu no IV Congresso Mundial de Parques, em Caracas, em 1992, que teve como título: “Povos e Parques”. Esse Congresso demonstrou que o maior problema dos parques é convencer as populações, sobretudo as locais, dos benefícios das áreas protegidas.

Em documento preparatório para o Congresso de Caracas, Stephan Amend e Thora Amend registravam que 85,9% dos parques nacionais na América Latina tinham populações residentes em seu interior, o que reforçava a necessidade de discutir essa temática no evento (ARAÚJO, 2007, p. 50).

Em 1997, a CNPPA realizou uma conferência denominada “As Áreas Protegidas no Século XXI: de Ilhas a Redes”, em que foram identificados os principais desafios a serem enfrentados pelas áreas protegidas no século XXI. Entre eles, Araújo (2007, p. 50) destaca:

- I) mudar o enfoque das áreas protegidas de “ilhas” para “redes”;
- II) fazer com que as áreas protegidas sejam manejadas por, para e com as comunidades locais e não contra elas e
- III) aumentar os padrões de gestão e capacitação para enfrentar os desafios identificados.

No V Congresso Mundial de Parques, realizado em Durban, em 2002, os desafios identificados em 1997 dominaram as discussões. Pavimentou-se, de forma definitiva, o caminho para o desenvolvimento da gestão participativa das áreas protegidas e para a incorporação dos direitos e opiniões das populações locais (ARAÚJO, 2007, p. 51).

Em paralelo às iniciativas da IUCN, Phillips (2004, p. 10) destaca a realização de importantes eventos internacionais que deslocaram a agenda dos Congressos Mundiais de Parques e também influenciaram a mudança sobre o enfoque das áreas protegidas:

- A Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972;
- O desenvolvimento do conceito de reserva da biosfera, iniciado na Conferência da Biosfera, realizada em Paris, em 1968, que abordou o uso e a conservação mais racional da biosfera, discutiu assuntos como a poluição do ar e da água, os desmatamentos, o excesso de monoculturas e a drenagem de áreas alagadas (ARAÚJO, 2007, p. 41). Como resultado da Conferência, foi criado, em 1971, o programa “Homem e Biosfera” ou *Man and Biosphere* (MAB), cujo objetivo era

encontrar uma relação de equilíbrio entre desenvolvimento econômico e conservação ambiental (TEIXEIRA, 2005). Esse programa definiu, em 1976, o conceito de Reserva da Biosfera, como forma de alcançar a “otimização da relação homem-natureza”. Tais reservas seriam “exemplos de gestão harmoniosa de diferentes culturas (...) sítios de experimentação do desenvolvimento sustentado e (...) centros de monitoramento, pesquisa e educação ambiental” (BRITO *apud* TEIXEIRA, 2005). A primeira reserva da biosfera foi decretada em 1976 e em 2006 registravam-se no mundo cerca de 480 reservas da biosfera (ARAÚJO, 2007, p. 41).

- A publicação da Estratégia Mundial de Conservação, em 1980, que expressa uma nova forma de pensar a conservação e sua relação com o desenvolvimento;
- A aprovação da Agenda 21 e da Convenção sobre Diversidade Biológica em 1992, no Rio de Janeiro.

Para traçar a evolução ocorrida na concepção e gestão das áreas protegidas, Phillips (2003) realizou uma análise dos temas escolhidos para as recomendações internacionais nos Congressos Mundiais de Parques Nacionais e Áreas Protegidas, realizados em Seattle, 1962; Yellowstone, 1972; Bali, 1982 e Caracas, 1992, bem como os temas selecionados para o quinto congresso de Durban, em 2003. Para cada congresso, foram identificadas as recomendações relacionadas à política de áreas protegidas, apontando a manutenção e o surgimento de novos temas.

A análise dos temas escolhidos para as recomendações revela, segundo Philipps (2003), como as idéias sobre as áreas protegidas mudaram bastante em um curto espaço de tempo. O resultado é o aparecimento de um novo paradigma para as áreas protegidas, cujos elementos essenciais são listados na Tabela 4.

ASSUNTO	COMO ERAM AS ÁREAS PROTEGIDAS	COMO SÃO AS ÁREAS PROTEGIDAS
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estabelecidas para conservação ▪ Estabelecidas principalmente para proteção da vida selvagem e paisagens espetaculares ▪ Manejadas principalmente para visitantes e turistas ▪ Valorizadas como natureza selvagem ▪ Relacionadas à proteção 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conduzidas também com objetivos sociais e econômicos ▪ Frequentemente estabelecidas por razões científicas, econômicas e culturais ▪ Manejadas com as populações locais ▪ Valorizadas pela importância cultural da “natureza selvagem” ▪ Relacionadas também à restauração e reabilitação
Administração	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Administrada pelo governo central 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Administrada por muitos parceiros envolvendo um conjunto de pessoas ou entidades interessadas
População local	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planejada e gerida contra as pessoas ▪ Manejada sem considerar opiniões locais 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conduzida com, para e em alguns casos pelas populações locais ▪ Dirigida a responder às necessidades das populações locais
Contexto	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desenvolvidas separadamente ▪ Geridas como “ilhas” 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planejadas como parte do sistema de patrimônio nacional, regional e internacional ▪ Desenvolvidas como “redes” (áreas protegidas ligadas por corredores verdes)
Percepções	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vistas como um ativo nacional ▪ Visualizadas apenas como uma preocupação nacional 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vistas também como um ativo da comunidade ▪ Visualizadas também como uma preocupação internacional
Técnicas de manejo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dirigida reativamente a curto prazo ▪ Gerida de maneira tecnocrata 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dirigida adaptativamente com perspectiva de longo prazo ▪ Gerida com considerações políticas
Finanças	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Financiadas pelo contribuinte 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Financiadas a partir de muitas fontes
Prática de manejo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manejadas por cientistas e peritos em recursos naturais 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dirigidas por indivíduos com múltiplas-qualificações

Tabela 4 – O novo paradigma para as áreas protegidas (PHILLIPS, 2003, p. 13).

Desta forma, Phillips (2003) conclui que a partir do novo paradigma surge uma abordagem mais ampla de olhar as áreas protegidas, notadamente em três sentidos:

- por considerar uma escala mais ampla de planejamento, não mais manejadas como “ilhas”, mas desenvolvidas como “redes”;
- por incorporar a participação de uma gama maior de atores, tanto no processo de criação, como de gestão;
- por ampliar a compreensão de área protegida e respectivas categorias, possibilitando incorporar áreas com moradores, por meio das categorias V e VI.

Ocorre que ao ampliar a compreensão de área protegida, foi aberta a possibilidade para instituição dessas áreas contemplando não só o ambiente rural, mas também áreas que apresentam uso urbano.

Entretanto, prepondera a lógica que considera as áreas protegidas restritas à zona rural, e assim não se compreende que a denominada “população local” pode envolver os habitantes de cidades e núcleos urbanos, além das chamadas comunidades tradicionais.

Nesse sentido, são raros os estudos a respeito de áreas protegidas que abriguem áreas urbanas internas a seu perímetro e não se sabe ao certo no que consiste a sustentabilidade dos recursos naturais nessas situações e como as áreas urbanas, com todas as suas demandas, podem se inserir neste contexto.

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL

O Brasil não ficou alheio ao movimento para proteção dos recursos naturais, experimentando, porém, diferentes estratégias de apropriação e gestão desses recursos ao longo de sua existência. No presente tópico será realizado um breve histórico da criação das áreas protegidas no Brasil, destacando os principais acontecimentos e o surgimento dos instrumentos mais significativos no âmbito federal, para a consolidação de uma política de proteção dos recursos naturais, no sentido de verificar como os conceitos de proteção e conservação foram incorporados no País.

2.1. A HISTÓRIA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO BRASILEIRAS

2.1.1. Do período colonial à década de 1920

As primeiras iniciativas para proteção da natureza no Brasil remontam ao período colonial, por meio da edição de Cartas Régias da Coroa Portuguesa, e referem-se aos recursos florestais relevantes do ponto de vista econômico, principalmente, madeira para a construção civil e naval e minérios (GANEM, 2007; MEDEIROS; IRVING; GARAY, 2004).

Também se evidenciava certa preocupação com a manutenção dos recursos hídricos e com o controle da água servida à população (DRUMMOND; FRANCO, NINIS, 2006, p. 11).

Em 1857, o Barão de Bom Retiro, Ministro dos Negócios do Império, iniciou a desapropriação das fazendas devastadas pelas plantações de café instituindo, em 1861, as “Florestas da Tijuca e das Paineiras”, com o objetivo de resguardar os recursos hídricos da região. É possível que tenham sido as primeiras áreas protegidas do país, um esboço do que viriam a ser mais tarde as *florestas protetoras* instituídas pelo Código Florestal de 1934 (MEDEIROS, 2006, p. 44).

As cartas régias apresentavam um viés muito pragmático e pontual e não chegaram a compor uma política florestal. (GANEM, 2007, p. 105) Estes instrumentos tinham seu foco de proteção centrado apenas nos recursos naturais, sem haver a demarcação de áreas ou territórios específicos. Essa noção só começou a ser modificada à medida que os efeitos oriundos dos impactos decorrentes da devastação de extensas áreas, seja pela exploração e corte da madeira, seja pelo empobrecimento dos solos, fizeram-se mais evidentes (MEDEIROS, 2006, p. 44).

De acordo com Ganem (2007, p. 106), José Bonifácio foi o grande nome do conservacionismo no Brasil no século XIX. Ele enfatizava o potencial da natureza tropical e afirmava que o atraso tecnológico e a escravidão que marcavam a economia nacional traziam devastação ambiental e desperdício de recursos naturais. Segundo Diegues (1994, p. 102), José Bonifácio manifestava grande preocupação com a destruição das matas, pois tinha estudado os efeitos do desmatamento sobre a fertilidade dos solos em Portugal. Já em 1821, sugeriu a criação de um setor administrativo responsável pela conservação das florestas, considerando as várias áreas da Mata Atlântica destruídas para a construção de barcos.

Para Rylands; Brandon (2005) o pioneiro no surgimento de uma ética conservacionista no Brasil foi o engenheiro André Rebouças, que era proprietário da Companhia Florestal Paranaense, primeira companhia privada especializada no corte de madeiras a ter autorização para funcionamento no Brasil. Em 1876, inspirado na iniciativa norte-americana, propôs a criação de parques nacionais no Brasil, sugerindo dois locais: a ilha do Bananal, no rio Araguaia e as Sete Quedas, no rio Paraná (ARAÚJO, 2007, p. 54). A proposta do engenheiro Rebouças, publicada em um artigo intitulado “Parque Nacional”, estava voltada para a exploração do potencial turístico dessas localidades, mas já destacava um dos princípios basilares do direito ambiental moderno, referente à defesa de que as gerações presentes deveriam preservar os sítios para os seus descendentes (URBAN *apud* GANEM, 2007, p. 106). Muito tempo depois foram criados dois parques nacionais nesses locais: o Parque Nacional do Araguaia, em 1959, e o Parque Nacional de Sete Quedas, em 1961. Este último foi destruído em 1980, quando da construção da barragem da Usina Hidrelétrica de Itaipu ((DRUMMOND; FRANCO, NINIS, 2006, p. 12).

Outro pensador importante do fim do século XIX foi Alberto Torres, que defendia a implantação de medidas de preservação das riquezas naturais ainda inexploradas e a conservação e reparação das riquezas que estivessem em uso (GANEM, 2007, p. 105). Em 1915, escreveu a obra “As fontes da vida no Brasil”, na qual argumentava em favor do conservacionismo com uma perspectiva diferente dos cientistas de sua época. O objetivo era alertar as elites dirigentes do país e conclamá-las a uma política séria de aproveitamento e, em certos casos, de defesa do nosso duplo e imenso patrimônio natural: o hidrográfico e o florestal. Na década de 1930, sob inspiração de suas idéias, surgiu a Sociedade dos Amigos de Alberto Torres, visando reunir sugestões para a Constituinte de 1934, e a Sociedade dos Amigos das Árvores, para combater o rápido desaparecimento de nossas florestas (ARAÚJO, 2007, p. 60).

O século XIX encerra-se sem grandes avanços com relação à proteção dos recursos naturais brasileiros. Segundo Ganem (2007, p. 107), algumas medidas pontuais são implantadas, como o reflorestamento do maciço da Tijuca, e são realizados os primeiros grandes levantamentos e registros das espécies da flora e da fauna, bem como a organização de museus e academias. O Jardim Botânico do Rio de Janeiro é criado em 1811, visando, entre outros objetivos, a pesquisa da flora brasileira e o Museu Nacional, em 1818, investindo em pesquisas sobre a fauna e a flora nativas.

Em fins do século XIX e início do século XX foram estabelecidas duas estações biológicas. A Estação Biológica de Itatiaia, em área que se tornou, na década de 1930, o primeiro parque nacional brasileiro e a Estação Biológica do Alto da Serra, situada na crista da Serra do Mar (DRUMMOND; FRANCO, NINIS, 2006, p. 13).

A finalidade da Estação Biológica de Itatiaia era garantir a pesquisa de espécies de madeiras nativas e a coleta de exemplares da flora e da fauna. Pode-se dizer que foi a primeira estação de coleta e pesquisa oficial criada no Brasil, destinada ao uso exclusivo de pesquisadores (RONCAGLIO, 2007, p. 81).

Pádua *apud* Ganem (2007, p. 107) afirma que, **diferentemente do que ocorreu na Europa e nos Estados Unidos, cujos primeiros conservacionistas estavam ligados ao romantismo ou à defesa do valor estético da natureza, no Brasil, os primeiros críticos da devastação**

ambiental preocupavam-se com os problemas socioeconômicos do País e defendiam a manutenção dos recursos naturais como instrumento do progresso da Nação.

Durante o período denominado de República Velha ou Primeira República, que vai de 1889 a 1930, a preocupação era com a consolidação da nova forma de governo. O avanço do desmatamento começou a despertar, no entanto, mesmo que de maneira tímida, certa atenção com relação à conservação dos recursos naturais. Neste contexto, em 1911 é criado o Horto Florestal, como parte integrante do Jardim Botânico do Rio de Janeiro (KENGEN, 2001, p. 21).

Para Costa (2008), o primeiro esforço para integrar o Brasil ao movimento de criação de áreas protegidas aconteceu também em 1911. O responsável foi o cientista brasileiro Luís Felipe Gonzaga de Campos, que publicou o livro “Mapa Florestal do Brasil”. Esta obra foi o primeiro estudo abrangente feito em nosso país com uma descrição detalhada dos diferentes biomas e seus estados de conservação. A intenção era subsidiar as autoridades brasileiras para a criação de um conjunto de parques nacionais, segundo os preceitos que inspiraram a criação do primeiro parque norte-americano, o de Yellowstone.

Em 1920, a escassez de combustível verificada durante a Primeira Guerra Mundial alertou para a necessidade do uso mais racional dos recursos naturais. Conforme registra Araújo (2007, p. 62) a mensagem presidencial dirigida ao Congresso pelo Presidente Epitácio Pessoa destacava:

“A necessidade de preservar e restaurar o revestimento florestal da República deve ser uma de nossas maiores preocupações. Quem viaja pelo interior do Brasil não pode deixar de sentir-se revoltado com as devastações, que observa por toda parte e estão a reclamar medidas severas de repressão. A economia florestal aponta-nos uma riqueza imensa a explorar. A indústria de papel, de resinas, das tinturas, dos curtumes, dos móveis, das construções civis, do fornecimento de postes, lenha, dormentes, etc., sem falar nas exportações de madeiras finas ou de lei, são fontes de comércio a desenvolver e condenar. É, pois, urgente a decretação de leis que protejam todos os tesouros, **regulando não só a arborização de terras e sua conservação, como a exploração de madeiras, a extração de ervas e a própria seringueira...** Dos países cultos dotados de matas e ricas florestas, o Brasil é, talvez, o único que não possui um Código Florestal” (ANDRADE; URBAN apud ARAÚJO, 2007, p. 62) (grifo nosso).

Em 1921, por meio do Decreto Legislativo n.º 4.421, o Horto Florestal passa a constituir o Serviço Florestal Brasileiro (KENGEN, 2001, p. 22). Surgem no citado Decreto as primeiras referências a parques nacionais, uma vez que entre as competências do Serviço Florestal, constava a de estudar e propor ao governo as melhores situações para o estabelecimento de parques nacionais. No entanto, o Serviço Florestal só foi regulamentado em 1925, começando a funcionar de fato em 1926, em virtude da falta de recursos financeiros. É interessante ressaltar que, apesar de incumbido de tratar da questão dos parques nacionais, durante sua existência (1921-1963), a atuação do Serviço Florestal restringiu-se à produção de mudas, reflorestamento e aos estudos da flora brasileira (ARAÚJO, 2007, p. 63; KENGEN, 2001, p. 22).

Quando a década de 1920 chegou ao seu final, ainda não havíamos conseguido estabelecer unidades de conservação no Brasil, mas as bases que permitiriam que isso viesse a ocorrer já haviam sido lançadas (ARAÚJO, 2007, p. 63).

Nesse sentido, é importante registrar o contexto político e econômico do Brasil à época. A economia estava centrada na produção de café para o mercado externo e o poder político concentrava-se nas mãos das oligarquias ligadas a esta produção, composta, em sua maioria, por proprietários rurais.

Araújo (2007, p. 56) destaca que eram garantidos aos proprietários rurais poderes ilimitados sobre suas terras que, por sua vez, não admitiam intervenção estatal no modo como exploravam os recursos naturais, já que não se dispunham a reservar áreas para proteção da natureza em detrimento da possibilidade de expansão das atividades econômicas.

Desta forma, a proteção dos recursos naturais apresentava-se limitada e ligada à economia, como uma forma de controle de exploração desses recursos.

2.1.2. A década de 1930: o surgimento das primeiras áreas protegidas

A Revolução de 1930 representa a implantação de uma nova concepção de Estado no Brasil, que buscava a igualdade e justiça social e que, para tanto, deveria intervir na ordem econômica e social (ARAÚJO, 2007, p. 63).

O Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930, que institui o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, concedeu ao Governo Provisório competência para o exercício das funções e atribuições não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo, até a eleição da Assembléia Constituinte. Com base nesse dispositivo, o Governo Provisório iniciou intensa atividade legislativa, na qual os recursos naturais receberam atenção especial (ARAÚJO, 2007, p. 64).

No curto espaço de tempo entre os anos de 1934 a 1937, grande parte dos instrumentos legais que dariam o suporte necessário para a criação de áreas protegidas no Brasil foi estabelecida, em contraposição ao imobilismo com que esta questão vinha sendo tratada pelo Governo desde a instituição da República em 1889 (MEDEIROS, 2006, p. 46).

Foram aprovados o Código de Caça e Pesca (Decreto n.º 23.672, de 02 de janeiro de 1934); o Código Florestal (Decreto n.º 23.793, de 23 de janeiro de 1934); o Código das Minas (Decreto n.º 24.642, de 10 de julho de 1934) e o Código das Águas (Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934).

Dentre esses diplomas legais, o Código Florestal é o de maior interesse para a presente dissertação.

Segundo Medeiros; Irving; Garay (2004, p. 87) o Código Florestal de 1934 foi um instrumento criado com o objetivo de estabelecer o marco regulatório da **exploração** dos recursos florestais em solo brasileiro. Entretanto, seguindo uma tradição já iniciada em outros países, tratou também da **proteção** desses recursos.

Foram definidas tipologias de áreas a serem protegidas que atendessem não só à preservação dos recursos naturais, de acordo com o modelo norte-americano, como também vinculado à

sua conservação, englobando a perspectiva de uso sustentável (MEDEIROS, IRVING, GARAY, 2004).

O Código Florestal de 1934 classificou as florestas em quatro tipos, listados a seguir:

- a) protetoras: aquelas que, por sua localização, servissem conjunta ou separadamente para um dos seguintes fins: conservar o regime das águas; evitar a erosão das terras pela ação dos agentes naturais; fixar dunas; auxiliar a defesa das fronteiras; assegurar condições de salubridade pública; proteger sítios que por sua beleza merecessem ser conservados e abrigar espécies raras da “fauna indígena”.
- b) remanescentes: as que formassem parques nacionais, estaduais ou municipais; aquelas nas quais abundassem ou fossem cultivadas espécies “preciosas”, cuja conservação se considerasse necessária por motivo de interesse biológico ou estético e aquelas reservadas pelo Poder Público para pequenos parques ou bosques de gozo público.
- c) modelos: as artificiais, constituídas apenas por uma, ou “por limitado número de essências florestais, indígenas e exóticas, cuja disseminação convenha fazer-se na região”.
- d) de rendimento: as demais florestas não compreendidas nas demais categorias.

As florestas protetoras e remanescentes eram consideradas de proteção permanente e privilegiavam a noção de uma natureza “íntocada”, que deveria ser mantida sob a proteção do Estado. As florestas protetoras podem ser consideradas um antecedente das “áreas de preservação permanente”, que viriam a ser instituídas pelo Código Florestal de 1965. E as florestas remanescentes visavam a criação de parques nacionais.

O Código Florestal de 1934 definia que os parques nacionais, estaduais e municipais, constituiriam monumentos públicos naturais, que perpetuariam em sua composição florística primitiva, trechos do país, que, por circunstâncias peculiares, o mereceriam, sendo rigorosamente proibido o exercício de qualquer espécie de atividade contra a flora e a fauna.

As florestas modelos e de rendimentos eram passíveis de exploração comercial, sob a concessão e controle do Estado. As florestas modelo foram um prenúncio das “florestas

nacionais” e das grandes extensões de florestas plantadas a partir da década de 1970 (DRUMMOND, FRANCO, NINIS, 2006, p. 14).

Segundo Medeiros (2007, p. 51) a floresta era encarada como recurso econômico cuja exploração deveria ser controlada ou supervisionada pelo Estado (no caso das florestas modelo e de rendimento) ou resguardadas em função dos serviços ambientais prestados (no caso das florestas protetoras ou remanescentes).

O Código Florestal de 1934, no seu artigo 1º estabeleceu que as florestas eram consideradas bem de interesse comum a todos os habitantes, exercendo-se o direito de propriedade com as limitações impostas por lei. Assim, para Ganem (2007, p. 111) a maior inovação desse Código foi a introdução do princípio que subordinava o direito de propriedade ao interesse coletivo.

De acordo com Araújo (2007, p. 65) com um histórico de degradação ambiental e de malversação dos recursos naturais, os proponentes do código florestal optaram, a princípio, por uma proposta de parque nacional inspirada no modelo suíço, que era mais restritivo do que o norte-americano.

Apesar disso, Araújo (2007, p. 66) destaca que os decretos de criação dos primeiros parques nacionais brasileiros davam grande ênfase ao desenvolvimento do turismo, uma vez que a expectativa era de que estes parques repetissem o mesmo sucesso dos parques americanos no desenvolvimento dessa atividade.

Em abril de 1934, realizou-se no Rio de Janeiro a Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza, convocada pela Sociedade de Amigos das Árvores, tendo como relator Alberto Sampaio, com o objetivo de pressionar o governo a cumprir as medidas conservacionistas recém-aprovadas no Código Florestal de 1934 e criar o Sistema de Parques Nacionais (FRANCO *apud* ARAÚJO, 2007, p. 67).

Poucos meses depois, completando o arcabouço legal da época, Medeiros (2006, p. 46) ressalta que as aspirações conservacionistas ficaram registradas na Constituição Federal promulgada em 16 de julho de 1934, na qual, pela primeira vez, a proteção da natureza

figurava como um princípio fundamental para o qual deveriam concorrer a União e os Estados.

Embora tenha durado apenas três anos, a Constituição de 1934 outorgou à natureza um novo valor, ela passava a ser considerada patrimônio nacional a ser preservado. Essa proteção foi mantida na Constituição de 1937, de caráter ditatorial, promulgada em 10 de novembro.

Com uma base legal consolidada e pela mobilização de alguns setores da sociedade, segundo Araújo (2007, p. 68), mas também por influência direta do movimento internacional, de acordo com Irving; Matos (2006, p. 89), é criado o Parque Nacional de Itatiaia, em 14 de junho de 1937, por meio do Decreto n.º 1.713, considerada a primeira área protegida do país.

Foi instituído em área na qual, em 1914, havia sido estabelecida uma Reserva Florestal, incorporada ao patrimônio do Jardim Botânico e que, em 1929, passou a ser denominada Estação Biológica de Itatiaia, já mencionada anteriormente.

O Decreto n.º 1.713/37 registra como finalidade do Parque de Itatiaia a manutenção da área no seu estado “primitivo” para atendimento às necessidades de ordem científica, bem como de ordem turística. Estabelece como imprescindível o retorno de pequenos lotes particulares existentes no seu interior ao domínio da União, pelo que a área atual seria acrescida da área que fosse desapropriada, e indica, ainda, que das terras devolutas de domínio da União existentes nas proximidades do Parque seriam reservadas as que fossem necessárias para a localização de hotéis e instalações que facilitassem o movimento turístico da região.

Segundo Morsello (2006, p. 153), no que se refere às motivações, os primeiros parques americanos e brasileiros foram muito semelhantes. E acrescenta:

“Uma diferença, entretanto, existiu no tipo de localização geográfica escolhida. Enquanto nos Estados Unidos os primeiros parques foram criados em locais remotos do país, no Brasil, o primeiro parque localizou-se próximo ao seu centro mais populoso. Assim sendo, no Brasil, o uso público era ainda mais facilitado.”

Portanto, a idéia americana foi utilizada no Brasil em outro contexto, com o objetivo de propiciar o acesso a locais de grande beleza para as populações urbanas.

O Código de Caça e Pesca de 1934 também estabeleceu medidas que previam a instituição de áreas protegidas, definindo que seriam considerados parques nacionais de refúgio e reservas todos os imóveis de domínio público destinados a conservar as espécies de animais silvestres, a evitar sua extinção e a formar reservas que assegurem o repovoamento das matas e campos. Previu, ainda, que nos parques nacionais de refúgio e reserva poderiam ser criadas estações biológicas para estudo da ecologia e etiologia dos animais silvestres.

Em 1939, surgem mais dois novos parques: o Parque Nacional do Iguaçu, na região oeste do Paraná, criado pelo Decreto n.º 1.035, de 10 de janeiro, e o Parque Nacional da Serra dos Órgãos, no Estado do Rio de Janeiro, criado pelo Decreto n.º 1.822, de 30 de novembro.

Segundo Ganem (2007, p. 112) não havia, nessa época, uma instituição responsável pela administração dos primeiros parques nacionais, que ficaram, inicialmente, subordinados ao Ministério da Agricultura, o que demonstra a vinculação da proteção ao principal setor da economia à época.

O Serviço Florestal recebeu a atribuição de administrar as florestas protetoras e remanescentes em 1935, mas apenas em 1944 passou a ter uma estrutura especializada para a gestão de parques – a Seção de Parques Nacionais.

Por fim, pode ser observado que uma das mais significativas contribuições deste período foi a concepção de uma legislação contendo um regime diferenciado de proteção do território brasileiro, com tipologias distintas de áreas protegidas, na tentativa de suprir objetivos de proteção e conservação diversos.

Contudo, a implantação de áreas protegidas pelo território foi limitada e fortemente concentrada no eixo sul-sudeste (MEDEIROS, IRVING, GARAY, 2004, p. 90). E ao lado da idéia de resguardar áreas de beleza cênica, o controle de acesso aos recursos naturais permanecia influenciado também pela sua exploração para fins econômicos.

2.1.3. Da segunda guerra mundial à revolução de 1964

Com o início da Segunda Guerra Mundial, em 1939, as atenções se voltam para o conflito bélico e pouco se avança na proteção da natureza.

O processo de industrialização toma impulso e acarreta elevados índices de crescimento econômico. Ocorre uma intensa migração do campo para as cidades, notadamente localizadas na região sudeste do País.

Em setembro de 1946, foi promulgada nova Constituição Brasileira, de cunho liberal-democrático, na qual foi mantido praticamente da mesma forma o dispositivo referente à proteção da natureza que, no artigo 175 do Capítulo referente à educação e cultura determinava:

“Art 175. As obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público.”

Por meio do Decreto Legislativo n.º 03, de 13 de fevereiro de 1948, o Brasil aprovou a Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América de 1940, na qual foram estabelecidas definições, conforme mencionado no Capítulo I, para parques nacionais, reservas nacionais, monumentos naturais e reservas de regiões virgens.

Neste mesmo ano de 1948 é criado um novo parque nacional – o de Paulo Afonso, na Bahia, Alagoas e Pernambuco, onze anos após a criação do Parque Nacional de Itatiaia, indicando a expansão bastante lenta da instituição desse tipo de área protegida na época.

Nesse sentido, é interessante ressaltar que a escassez de informações cartográficas dificultava a tomada de decisão sobre as áreas que deveriam receber proteção especial (URBAN, 1998, p. 91).

Em 1950, em virtude de dificuldades verificadas na implementação do Código Florestal, foi enviado ao Congresso Nacional, o projeto de Daniel de Carvalho, com a proposta de um novo

código florestal, que passou por longo período de discussão, uma vez que seria sancionado apenas em 1965.

Por meio da Lei Delegada n.º 9, de 11 de outubro de 1962, o Ministério da Agricultura é reorganizado e o Serviço Florestal Brasileiro, criado em 1921, é extinto e substituído pelo Departamento de Recursos Naturais Renováveis (DRNR)⁵.

Quando foi realizada a Primeira Conferência Mundial de Parques Nacionais, em Seattle, em 1962, o Brasil contava com duas florestas nacionais (Araripe-Apodi/CE e Caxiuanã/PA) e aos quatro parques nacionais existentes (Itatiaia, Iguaçu, Serra dos Órgãos e Paulo Afonso) somaram-se outros doze: Aparados da Serra (SC/PR), Araguaia (TO) e Ubajara (CE), criados em 1959, e Emas (GO), Chapada dos Veadeiros (GO), Caparaó (MG/ES), Sete Quedas (PR), Sete Cidades (PI), São Joaquim (SC), Tijuca (RJ), Brasília (DF) e Monte Pascoal (BA), todos criados em 1961.

Um aspecto a ser considerado é que, a partir dos anos 40 é incentivada a ocupação da região Centro-Oeste, com o movimento denominado “Marcha para o Oeste”, tendo em vista razões de cunho internacional, bem como por esta região apresentar potencial para exploração agrícola e pecuária, o que aumentou a degradação do cerrado e do pantanal.

Assim, para Morsello (2006, p. 154), a instituição de áreas protegidas entre os anos 1940 e 1960 apresentam razões que se confundem, tais como a contenção da destruição da natureza, o critério de proteção de belezas cênicas e recreação e a anteposição à expansão da fronteira agrícola para o centro do país. A autora exemplifica com a mudança da capital para Brasília, citando que os três parques criados próximos ao novo centro administrativo (Brasília, Chapada dos Veadeiros e Emas) pareciam vir a preencher as opções de lazer dos funcionários que afluíam para a nova cidade e, ao mesmo tempo, resguardar parte da natureza existente.

Drummond; Franco; Ninis (2006, p. 30) ressaltam que nesse período as áreas protegidas continuavam a ser instituídas próximas a grandes centros. Nesse sentido, os autores registram que dos parques criados entre 1937 e 1961, três eram litorâneos, cinco se localizam dentro de

⁵ Urban (1998) registra o ano de 1959 como de extinção do Serviço Florestal Brasileiro e criação do DRNR. Entretanto, não foi encontrado nenhum documento que referenciasse o ato legal que procedeu tal alteração no citado ano.

grandes áreas urbanas ou nas suas imediações e outros três eram interioranos, mas foram localizados próximos do que se esperava ser a futura área de influência da nova capital – Brasília.

Entretanto, permanece inalterada a lógica de instituição desses espaços protegidos no ambiente rural, mesmo que limítrofes aos centros urbanos.

Para Urban (1998, p. 92) as áreas criadas durante este período eram insignificantes diante das dimensões do território brasileiro e os critérios usados para defini-las ainda eram completamente empíricos.

No período de 1961 a 1964, a economia do Brasil entra em fase de profunda estagnação e há uma radicalização do processo político-ideológico, que culmina com o golpe militar, em março de 1964 (ARAÚJO, 2007, p. 72).

2.1.4. Do período militar à redemocratização política

No início do regime militar (1964-1985) é aprovada a Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965, que instituiu o novo Código Florestal.

Segundo Ganem (2007, p. 113), o novo Código permaneceu com um olhar **produtivista** sobre a proteção florestal, concebido com um espírito pragmático voltado para o controle do fornecimento de madeiras. Mesmo assim, manteve a subordinação da propriedade privada ao interesse coletivo, instituindo medidas protetoras dos recursos hídricos e do solo, por meio da previsão de áreas de preservação permanente e da reserva legal (URBAN *apud* GANEM, 2007, p. 113).

As quatro tipologias de florestas previstas no Código Florestal de 1934 foram substituídas por novas categorias de áreas protegidas, a saber:

- I. Áreas de preservação permanente, com a função de atenuar a erosão das terras, fixar dunas, formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias, auxiliar

- a defesa do território nacional, proteger sítios de excepcional beleza ou valor científico e histórico, abrigar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção, manter o ambiente necessário à vida dos silvícolas e assegurar condições de bem-estar público;
- II. Reserva legal, compreendendo uma parcela das florestas de domínio privado que deveriam ser mantidas sem exploração;
 - III. Parques Nacionais, com a finalidade de resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais, a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos, sendo proibida qualquer forma de exploração dos recursos naturais;
 - IV. Reservas biológicas: com as mesmas finalidades dos parques nacionais, não havendo restrição acerca da exploração dos recursos naturais;
 - V. Florestas nacionais, com fins econômicos, técnicos ou sociais.

Posteriormente, a Lei n.º 5.197, de 3 de janeiro de 1967, que dispõe sobre a proteção da fauna, veio definir que nas reservas biológicas as atividades de utilização, perseguição, caça, apanha ou introdução de espécimes da fauna e flora silvestres e domésticas, bem como modificações no meio ambiente seriam proibidas, ressalvadas as atividades científicas autorizadas. Essa mesma lei previu a criação de “Parques de Caça”, onde o exercício da caça seria permitido, com fins recreativos, educativos e turísticos.

Segundo Medeiros, Irving, Garay (2004, p. 85), o Código Florestal de 1965 ratificou a idéia já presente no Código Florestal de 1934 de que a proteção da natureza seria tarefa ou função a ser executada pelo Estado e pela sociedade, de maneira conjunta. Desta forma, caberia também à sociedade, nas áreas de domínio privado, a responsabilidade pela proteção “justificada tanto pela presença de sistemas e recursos biológicos cuja exploração é interdita, quanto para conter os excessos na exploração e ocupação em áreas de vegetação nativa”. Essa proteção se consolida na figura da Reserva Legal, em vigor até os dias atuais.

Em 1967, por meio do Decreto-Lei n.º 289, de 28 de fevereiro, é criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), autarquia subordinada ao Ministério da Agricultura, com a finalidade, dentre outras, de formular a política florestal, bem como administrar o

Jardim Botânico do Rio de Janeiro, os parques nacionais, as florestas nacionais, as reservas biológicas e os parques de caça federais.

A criação do IBDF como uma autarquia representava um esforço de descentralização e modernização vigente na época e, de certa forma, muito inovador, uma vez que as autarquias deveriam, em tese, permitir maior eficiência na implantação das políticas públicas (ARAÚJO, 2007, p. 74).

Entretanto, as pretensões do decreto de criação do IBDF não encontraram eco na realidade, sendo que, conforme registra Urban (1998, p. 106), “a falta de recursos materiais e humanos e a difícil integração entre funcionários de diferentes órgãos emperravam a máquina administrativa”.

A realização de encontros internacionais, como a Conferência da Biosfera (1968) e a Conferência de Estocolmo (1972) influenciam de maneira determinante a evolução do movimento ambientalista internacional, como também o brasileiro.

Como consequência da Conferência de Estocolmo foi editado o Decreto n.º 73.030, de 30 de outubro de 1973, que criou, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, “orientada para a conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais”.

Note-se que o IBDF encontrava-se subordinado ao Ministério da Agricultura e a SEMA foi criada vinculada ao Ministério do Interior, o que pode representar certo receio com eventuais alterações no regime de exploração econômica de determinadas áreas, como as florestas.

De acordo com Medeiros (2006, p. 54), por razões de cunho político, o IBDF manteve a gestão das áreas criadas até então, o que levou a SEMA a estabelecer um programa próprio de áreas protegidas que ficariam a ela subordinadas. Foram propostas pela SEMA quatro novas tipologias: as estações ecológicas e as áreas de proteção ambiental, em 1981 e as reservas ecológicas e as áreas de relevante interesse ecológico em 1984.

Kengen (2001, p. 27) informa que na mesma época de criação da SEMA, verifica-se uma expansão da fronteira agrícola em direção à Amazônia, mediante a concessão de incentivos fiscais para a implantação de grandes fazendas voltadas para a atividade pecuárias, assim como têm lugar a implantação de grandes projetos de colonização e de abertura de estradas, tais como a Transamazônica. Desta forma, o governo ao tempo em que demonstrava preocupação com a questão ambiental, estimulava a ocupação da Amazônia, acarretando uma série de impactos negativos sobre a região.

A justificativa principal para a instituição dessas novas tipologias era o preenchimento de lacunas no modelo brasileiro de áreas protegidas. Contudo, a existência de duas agências governamentais com tarefas similares duplicava o esforço do governo, além do que as novas tipologias apresentavam certo grau de sobreposição em relação as já existentes. As estações ecológicas da SEMA e as reservas biológicas do IBDF, por exemplo, cumpriam objetivos muito próximos (MEDEIROS, 2006, p. 54).

As áreas protegidas continuavam a ser criadas sem estudos técnicos, considerando apenas critérios como a beleza cênica e a excepcionalidade da área, em que pese começar a se insinuar no âmbito dos órgãos técnicos alguma preocupação com os valores relacionados à natureza propriamente dita.

O Decreto n.º 84.017, de 21 de setembro de 1979, veio aprovar o regulamento dos parques nacionais brasileiros, que estabeleceu a definição e características desta categoria de área protegida. Instituiu, ainda, o **plano de manejo**, como instrumento no âmbito do qual deverá ser estabelecido o zoneamento da área total do parque nacional, de acordo com os seguintes tipos de zonas: zona intangível, zona primitiva, zona de uso extensivo, zona de uso intensivo, zona histórico – cultural, zona de recuperação e zona de uso especial.

É interessante registrar que **o plano de manejo surge atrelado a uma unidade de conservação mais restritiva**, de proteção mais intensiva e de uso indireto, mas se constituirá no instrumento que, algum tempo depois, será previsto para orientar as ações de implementação de todas as categorias de áreas protegidas – quer de uso indireto ou de uso sustentável.

Também no ano de 1979, o IBDF em conjunto com a FBCN apresentou o “Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil” – Etapas I e II. Este documento, cuja segunda versão revisada foi lançada em 1982, “tinha por objetivo identificar as áreas mais importantes para a conservação da natureza no país, propondo a criação de um conjunto integrado de áreas protegidas”.

Uma das novidades do documento foi a utilização da terminologia **unidades de conservação** para designar o conjunto de áreas protegidas que seriam contempladas pelo sistema (MEDEIROS; GARAY, 2006, p. 162). A partir daí, o termo passou a ser utilizado para designar o espaço territorial delimitado para proteger a natureza, em substituição a **áreas protegidas** usado no âmbito internacional.

Há que se observar, porém, que na definição do termo não foram aplicados os conceitos de preservação e conservação, uma vez que dentre as unidades de conservação propostas haviam aquelas destinadas apenas à *preservação*, que não admitiam qualquer utilização dos seus recursos, pelo que o termo *conservação* não se aplicaria.

O Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil foi elaborado tendo como premissas (JORGE PÁDUA, *apud* IBDF, FBCN, 1982):

- a) Escolher, por meio de critérios técnico-científicos e inventariar, a nível nacional (e particularizando, na Amazônia), as áreas de potencial interesse, como unidades de conservação;
- b) Identificar as lacunas e as áreas protegidas de maior importância do atual Sistema de Unidades de Conservação;
- c) Estabelecer os critérios técnico-científicos de significância das áreas a incluir no Sistema;
- d) Rever a conceituação geral, designadamente no que se refere aos objetivos de manejo e categorias de manejo, precisando-os e aumentando-os, se aconselhável;
- e) Propor as ações prioritárias para o estabelecimento, planificação, manejo e administração desse Sistema.

O Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil estabelecia como objetivos de conservação (JORGE PÁDUA *apud* IBDF, FBCN, 1982):

1. Proteger amostras de toda diversidade de ecossistemas do País, assegurando o processo evolutivo;
2. Proteger espécies raras, em perigo ou ameaçadas de extinção, biótopos, comunidades bióticas únicas, formações geológicas e geomorfológicas de relevante valor, paisagens de rara beleza cênica, objetivando garantir a auto-regulação do meio ambiente, como também um meio diversificado;
3. Preservar o patrimônio genético, objetivando a redução das taxas de extinção de espécies a níveis naturais;
4. Proteger a produção hídrica minimizando a erosão, a sedimentação, especialmente quando afeta atividades que dependam da utilização da água ou solo;
5. Proteger os recursos da flora e fauna, seja pela sua importância genética, pelo seu valor econômico ou para atividades de lazer;
6. Conservar paisagens de relevantes belezas cênicas naturais ou alteradas, mantidas a um nível sustentável, visando à recreação e turismo;
7. Conservar valores culturais, históricos e arqueológicos – patrimônio cultural da nação – para a investigação e visitação;
8. Preservar grandes áreas provisoriamente até que estudos futuros indiquem sua melhor utilização, seja como uma unidade de conservação, ou para a agricultura, ou pecuária, ou qualquer outro fim. É um objetivo exclusivo indicando a Reserva de Recursos (Reservas Florestais);
9. Levar o desenvolvimento através da conservação a regiões até então pouco desenvolvidas;
10. Proporcionar condições de monitoramento ambiental;
11. Proporcionar meios para educação, investigação, estudos e divulgação sobre os recursos naturais e
12. Fomentar o uso racional dos recursos naturais, através de áreas de uso múltiplo.

Com base no documento *Objetives, Criterias and Categories for Conservation Areas*, elaborado pela IUCN, o Plano previa vinte e dois tipos de unidades de conservação, divididas conforme consta na Tabela 5.

CATEGORIAS	CARACTERÍSTICAS	TIPO
De importância nacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Total proteção dos recursos naturais ▪ Uso indireto dos recursos naturais ▪ Manter os ecossistemas ou parcelas dos mesmos em estado natural, observando-se sua evolução ▪ As terras devem pertencer ao poder público, sendo que no caso do Santuário de Vida Silvestre, nem sempre é necessária a aquisição. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Parque Nacional 2. Reserva científica ou biológica 3. Monumento natural 4. Santuário ou refúgio de vida silvestre
De manejo complementares	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proteção parcial dos recursos naturais ▪ Uso indireto ▪ Ambiente pode apresentar alterações antrópicas ▪ Terras podem pertencer ao governo ou somente parte delas ou, ainda, ser a proteção efetuada mediante acordo com proprietários particulares 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Estação ecológica 6. Rio cênico 7. Rodovia-parque 8. Reserva de recursos (Reservas Florestais)
De manejo adicionais	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Uso direto racional dos recursos, com manejo sustentável ▪ Terras podem ser do governo ou de propriedade mista, governo e particulares ▪ Não são consideradas unidades de conservação na total concepção do termo, mas podem contribuir para o sistema 	<ol style="list-style-type: none"> 9. Parque Natural 10. Floresta Nacional 11. Reserva Indígena 12. Reserva de Fauna 13. Parque de Caça 14. Monumento Natural
De manejo regional ou local	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pertencentes a outros níveis de governo 	<ol style="list-style-type: none"> 15. Parque Estadual 16. Parque Municipal 17. Reserva Biológica Estadual 18. Reserva Biológica Municipal 19. Parque de Caça Estadual 20. Parque de Caça Municipal
De manejo de importância mundial	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Em fase de estudo 	<ol style="list-style-type: none"> 21. Reserva da Biosfera 22. Reserva do Patrimônio Mundial

Tabela 5 – Categorias de unidades de conservação propostas pelo Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil – 1979. Fonte: IBDF (1982).

Esse Plano fazia referência à necessidade de utilização de critérios científicos para a instituição das unidades, no sentido de servir à conservação da diversidade biológica. Embora tenha incluído aspectos científicos, os critérios técnicos relatados parecem ter sido baseados mais nas restrições existentes do que na proteção de espécies. Assim, a escolha das áreas era feita em locais que não apresentavam utilização econômica (MORSELLO, 2006, p. 159).

A partir de 1979 é observado um impulso na criação de áreas protegidas, agora denominadas como *unidades de conservação*.

É importante registrar que um fator importante para o incremento na instituição dessas unidades foram as exigências das entidades estrangeiras que financiavam projetos no Brasil, no âmbito dos Planos Nacionais de Desenvolvimento da década de 1970.

Das treze áreas propostas na primeira fase do Plano do Sistema de Unidades de Conservação no Brasil, foram criados, entre os anos de 1979 e 1980, seis parques nacionais e três reservas biológicas. Assim, em 1982, o Brasil contava com 24 parques nacionais e 10 reservas biológicas, abrangendo cerca de 1,2% do território nacional (IBDF; FBCN, 1982).

Segundo Drummond; Franco; Ninis (2006, p. 30) o Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil inverteu a lógica até então predominante na criação de unidades de conservação federais. Elas passaram a ser localizadas em áreas relativamente remotas (embora não desabitadas), a ter tamanhos muito maiores e a proteger trechos dos diferentes biomas e ecossistemas brasileiros.

Por meio da Lei n.º 6.902, de 27 de abril de 1981, são criadas as categorias de **estações ecológicas** e das **áreas de proteção ambiental**, sendo que, dado o interesse para esta pesquisa, esta última categoria será abordada com mais detalhes no Capítulo 3.

É oportuno registrar que o Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil de 1979 não incluiu a tipologia “floresta nacional”, prevista no Código Florestal de 1965, e a revisão realizada em 1982, não incluiu a categoria “área de proteção ambiental”, que já havia sido oficialmente criada pela Lei n.º 6.902/81.

A Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, veio instituir a Política Nacional do Meio Ambiente, com o objetivo de preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos pelos seguintes princípios:

- I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII - recuperação de áreas degradadas;
- IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X - educação ambiental em todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Definiu como instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, dentre outros, o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais, o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras e a criação de reservas e estações ecológicas, **áreas de proteção ambiental** e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal.

A Lei n.º 6938/81 criou também o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, formado por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, cujo órgão superior era o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, com participação prevista da sociedade civil.

Continuando na sua estratégia de conceber novas categorias de áreas protegidas, a SEMA conseguiu ver aprovada sua proposta de instituição das **reservas ecológicas e áreas de**

relevante interesse ecológico como categorias de áreas protegidas, com a edição do Decreto Federal n.º 89.336, de 31 de janeiro de 1984.

Por mais paradoxo que possa parecer, o período que compreende o regime militar é aquele no qual mais foram criadas áreas protegidas, como se observa no Gráfico 1.

Medeiros, Irving; Garay (2004, p. 86) entendem que o expediente de criação de áreas protegidas durante este período, compôs o instrumental estratégico utilizado pelo Estado nas ações de expansão, integração e controle do território nacional.

Nesse sentido, é interessante observar que um dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, de acordo com a Lei n.º 6.938/91, é assegurar no País os interesses da segurança nacional.

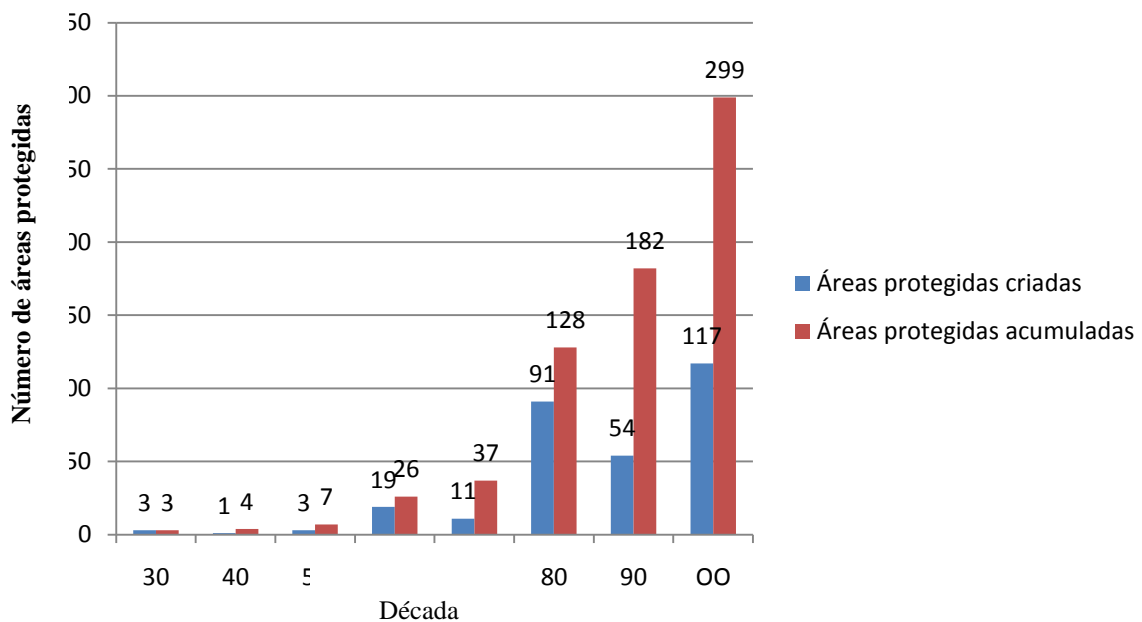


Gráfico 1 – Áreas protegidas criadas por décadas. Elaborado a partir de informações obtidas no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, por meio do site www.icmbio.gov.br, acesso em 11/11/2008.

Já Diegues (1994, p. 106) entende que um dos motivos é o fato de que nessa época algumas entidades financiadoras, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), “começaram a colocar e fazer respeitar cláusulas de conservação ambiental para grandes projetos (criação de unidades de conservação, áreas indígenas),

sobretudo na Amazônia”. O autor acrescenta ainda que a criação dessas áreas era feita de cima para baixo, “sem consultar as regiões envolvidas, tampouco as populações afetadas em seu modo de vida pelas restrições que lhes eram impostas quanto ao uso dos recursos naturais”.

Até o final do período militar, o Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil não foi institucionalizado e as áreas protegidas apresentavam objetivos confusos e categorias mal definidas. Além disso, a atuação do IBDF e da SEMA continuavam duplicadas (RYLANDS; BRANDON, 2005, p. 30).

Por outro lado, pouca discussão havia acerca da gestão, denotando, conforme ressalta Dourojeanni (2002, p. 347) a existência de vontade política para se criar unidades de conservação, porém pouco interesse em implementá-las de fato.

2.1.5. Da redemocratização política aos dias atuais

A redemocratização do país, a partir de 1985, deu origem a uma nova fase de reestruturação da questão ligada à proteção da natureza (MEDEIROS, IRVING, GARAY, 2004, p. 90).

A nova Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988, dedicou um capítulo específico inserido no título da ordem social para tratar da questão ambiental. Mas ao longo de todo o seu texto diversos artigos tratam das obrigações da sociedade e do Estado brasileiro para com o meio ambiente.

Assim, o art. 225 do Capítulo VI – “Do meio ambiente” do Título VIII – “Da ordem social”, estabelece que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

O inciso III do artigo 225 determina que, para garantia e efetividade do enunciado no *caput*, as três instâncias da Federação deverão definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a

supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

É oportuno esclarecer que nem todo espaço territorial especialmente protegido é uma unidade de conservação. Um espaço territorial se converte numa unidade de conservação, quando assim é declarado expressamente, para lhe atribuir um regime jurídico mais determinado (SILVA, 1994, p. 161).

No mesmo mês de promulgação da Constituição de 1988 foi criado o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal, denominado Programa Nossa Natureza, por meio do Decreto Federal n.º 96.944, de 12 de outubro de 1988.

Para Araújo (2007, p. 84) a motivação para instituição desse Programa foram as altas taxas de desmatamento da região amazônica. Já Ganem (2007, p. 119) entende que o conflito entre seringueiros e fazendeiros na Amazônia e sua repercussão internacional foi a razão para a criação do Programa Nossa Natureza.

O Programa instituiu seis Grupos de Trabalho Interministerial para tratar dos seguintes assuntos: I) proteção da cobertura florística, com a missão de estudar e propor um sistema de proteção; II) substâncias químicas e processos inadequados de mineração, com a missão de estudar e propor medidas contra os riscos decorrentes do uso de substâncias químicas e processos inadequados de mineração; III) estruturação do sistema de proteção ambiental, com a missão de analisar a estrutura de proteção ambiental e propor alterações que propiciassem a sua eficácia; IV) educação ambiental, com a missão de desenvolver um processo de educação e de conscientização públicas em favor da conservação do meio ambiente; V) pesquisa, com a missão de estudar e propor a organização e a reestruturação dos órgãos federais na Amazônia Legal, que atuam na área científico-tecnológica e VI) proteção do meio ambiente das comunidades indígenas e das populações envolvidas no processo extrativista, com a missão de estudar, propor e promover medidas disciplinadoras da ocupação e da exploração racionais da Amazônia Legal, fundamentadas no ordenamento territorial.

Como resultado da análise de um dos grupos, foi sugerida a unificação da gestão da política de conservação dos recursos naturais, o que promoveu uma total reformulação das instituições ambientais na esfera federal.

Nesse sentido, a Lei n.º 7.732, de 14 de fevereiro de 1989, extinguiu a Superintendência da Borracha, a Fundação Projeto Rondon, a Fundação Petrônio Portela e o IBDF, cujas atribuições, estrutura e patrimônio foram transferidos para a SEMA. Posteriormente, a Lei n.º 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, veio extinguir a SEMA e a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE, criando o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

Em 1989, a Lei n.º 7.804, de 18 de julho, altera dispositivos da Lei n.º 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, reformulando o SISNAMA, com a criação de um Conselho Superior do Meio Ambiente - CSMA, passando o CONAMA a ser órgão consultivo e deliberativo subordinado ao CSMA. Esta Lei introduziu ainda a categoria de **reserva extrativista** como espaço territorial especialmente protegido.

Na década de 1990, começou a ser executado o Programa Nacional do Meio Ambiente – PNMA I (1991-1998), que estabelecia ações relacionadas às unidades de conservação, tais como a elaboração de planos de ação emergencial e planos de manejo e a implantação de infra-estrutura necessária ao funcionamento das unidades (ARAÚJO, 2007, p. 85).

Começa a se delinear, assim, um interesse efetivo com a gestão das unidades de conservação, verificando-se a necessidade de elaboração de instrumentos para nortear as ações a serem desenvolvidas para consecução dos objetivos de conservação.

No panorama mundial, a preocupação com a perda crescente da biodiversidade levou à criação de um instrumento legal, que ocorreu no âmbito da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, quando a Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB foi aberta para a assinatura dos governos. No Brasil, o texto da Convenção foi aprovado em 1994, por meio do Decreto Legislativo n.º 2 do Congresso Nacional.

A CDB foi o primeiro acordo mundial sobre a conservação e uso sustentável de todos os componentes da biodiversidade, incluindo recursos genéticos, espécies e ecossistemas. Foi também o primeiro a definir biodiversidade no contexto de questões sociais e econômicas além de outras questões ambientais (MMA, 2005).

Configura-se como principal objetivo a ser cumprido pelas partes, a conservação da diversidade biológica; a utilização sustentável de seus componentes, com a repartição justa e equitativa dos benefícios resultantes do uso de recursos genéticos e a transferência adequada de tecnologias pertinentes.

A conservação da biodiversidade é tratada de duas formas, a conservação *in situ* e a conservação *ex situ*⁶. A conservação *in situ* é definida como a conservação de ecossistemas e habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características. Uma das estratégias de conservação *in situ* envolve a criação de unidades de conservação, bem como o estabelecimento de áreas de reserva legal e áreas de preservação permanente, previstas no Código Florestal Brasileiro, instituído pela Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965.

Observa-se, pois, uma mudança na motivação para instituição de unidades de conservação: de locais para recreação e proteção de paisagens para locais de conservação de habitats e espécies, no sentido de promover a manutenção da diversidade biológica no planeta.

No caso do Brasil, essa mudança irá acarretar um conflito. Isto porque, conforme mencionado anteriormente, a proteção dos recursos naturais apresentava-se associada a aspectos econômicos, ora conservando-se esses recursos visando a sua exploração, ora protegendo-os, desde que não incidissem em áreas de interesse para a utilização econômica. Assim, com a aplicação mais efetiva do conceito de biodiversidade, novas diretrizes passam a reger a localização das áreas a serem protegidas, sendo que a destinação (urbana ou rural) ou a

⁶ A conservação *ex situ* é definida como a conservação de componentes da diversidade biológica fora de seus habitats naturais, compreendendo ações nas quais organismos e material genético são retirados, e mantidos fora de seu ambiente natural, com diferentes objetivos: reprodução, armazenamento, resgate, dentre outros. Algumas estratégias de conservação *ex situ* são: a criação de bancos de germoplasma, herbários, zoológicos, aquários, jardins botânicos, arboretos, núcleos de criação de animais domésticos e criadouros de animais silvestres.

utilização da área torna-se um aspecto secundário, já que o que irá importar é a sua representatividade na manutenção da biodiversidade.

Segundo Medeiros, Irving, Garay (2004, p. 90), neste período a cooperação internacional é fortalecida, por meio de programas e projetos bilaterais ou multilaterais de desenvolvimento e de conservação de recursos naturais, podendo ser citados, dentre outros, o Plano de Desenvolvimento Agroambiental de Mato Grosso (PRODEAGRO), o Plano de Desenvolvimento Florestal de Rondônia, o Projeto de Desenvolvimento Turístico do Nordeste (PRODETUR), o Programa Piloto para a Proteção de Florestas Tropicais (PPG7) e, mais recentemente, o Projeto Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA). Por meio destas cooperações, novos aportes de recursos foram e estão sendo destinados ao país, fortalecendo a política de proteção de recursos naturais renováveis.

As unidades de conservação brasileiras começam a ser avaliadas por alguns estudos realizados na década de 1990 e citados por Faria (2004, p. 56), no âmbito dos quais são identificados problemas, tais como conflitos com populações residentes e utilização conflitante com os objetivos de conservação.

Em 1996, no âmbito do PPG7, foi proposta o projeto “Corredores Ecológicos”, que apresenta uma nova abordagem para a proteção da biodiversidade em sete grandes áreas de floresta tropical ("corredores" ou "bio-regiões"), localizadas nas regiões de florestas da Amazônia e na Mata Atlântica.

Araújo (2007, p. 87) ressalta que o projeto parte da visão de que as áreas protegidas são a base de qualquer estratégia regional de conservação da biodiversidade, mas isoladamente não são adequadas para este fim. E acrescenta:

“Representa uma evolução no paradigma de conservação da biodiversidade no Brasil, passando da visão de ilhas biológicas para a visão de corredores ecológicos” (ARAÚJO, 2007, p. 87).

Assim, norteada por uma agenda internacional, a preocupação ambiental dirige-se para a Amazônia, e os conflitos em unidades de conservação já decretadas na área ocupada do País ficam sem solução.

Este período é marcado também pela organização de movimentos em torno da questão ambiental. Estes movimentos, cuja expressão jurídica mais evidente é a organização não governamental (ONG), contribuem para estabelecer uma nova via de comunicação e representação da sociedade frente aos poderes políticos constituídos. Tornam-se influentes atores no processo de proteção da natureza em parceria com o Estado.

Araújo (2007, p. 83) ressalta a criação da Fundação SOS Mata Atlântica (1986); da Fundação Pro-Natureza – Funatura (1986); da Fundação Biodiversitas (1989), da Fundação O Boticário de Proteção à Natureza (1990) e do Instituto Socioambiental (1994).

Na década de 1990, o número de unidades de conservação criadas é menor do que na década de 1980, como pode ser observado no Gráfico 1. Merece destaque, porém, que nos anos 1990 a ênfase foi na criação de áreas voltadas para o uso sustentável dos recursos naturais, como as reservas extrativistas e as florestas nacionais. Muito provavelmente o incremento desse tipo de unidade ocorreu em função da questão fundiária, uma vez que tais categorias permitem a presença humana no seu interior.

Entretanto, o sistema de áreas protegidas brasileiro apresentava-se complexo e desarticulado, cuja conseqüência mais perversa era a sua precária gestão, com enorme desperdício de recursos e oportunidades (MEDEIROS, IRVING, GARAY, 2004, p. 85).

Desde 1988, o IBDF havia encomendado à Fundação Pró-Natureza (Funatura) um novo estudo sobre as modalidades de proteção existentes no país e a elaboração de um anteprojeto de lei voltado para a criação de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação (MEDEIROS, GARAY, 2006, p. 162).

Em maio de 1992, após aprovação pelo CONAMA, a proposta foi encaminhada pelo então presidente Fernando Collor de Mello ao Congresso Nacional (SANTILLI, 2007, p. 137). Sob o n.º 2.282/92, o Projeto de Lei tramitou por oito anos, após o que, com sua aprovação, deu origem à Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, a ser apreciado na próxima seção deste Capítulo.

Mais recentemente, considerando os compromissos assumidos pelo Brasil como signatário da Convenção sobre Diversidade Biológica, foi instituído o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, por meio do Decreto n.º 5.758, de 13 de abril de 2006.

O Plano define objetivos e estratégias para que se estabeleça em território brasileiro um sistema abrangente de áreas protegidas, ecologicamente representativo e efetivamente manejado, integrado a paisagens terrestres e marinhas mais amplas (MMA, 2006).

O PNAP enfoca prioritariamente o SNUC, as terras indígenas e os territórios quilombolas. As demais áreas protegidas, como as áreas de preservação permanente e as reservas legais são tratadas no planejamento da paisagem, no âmbito da abordagem ecossistêmica⁷, com uma função estratégica de conectividade entre fragmentos naturais e as próprias áreas protegidas (MMA, 2006).

Foram definidos quatro eixos temáticos: I) planejamento, fortalecimento e gestão; II) governança, participação, equidade e repartição de custos e benefícios; III) capacidade institucional e IV) avaliação e monitoramento, que detalham os objetivos e estratégias, em especial, para o SNUC.

As disposições contidas ao longo de todo o Plano evidenciam a incorporação de uma nova forma de tratamento da relação homem e natureza, ou seja refletem um novo paradigma para as unidades de conservação, conforme abordado no Capítulo anterior.

Um primeiro aspecto a registrar é que o PNAP ratifica a necessidade de que as unidades de conservação devam se integrar com as demais áreas protegidas (áreas de preservação permanente e reserva legal), como fator fundamental para a conservação da biodiversidade. Da mesma forma, reconhece que a política de conservação deve harmonizar-se com as políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento regional sustentável, definindo como

⁷ De acordo com a CDB, a abordagem ecossistêmica é definida como o manejo dos ecossistemas e habitats naturais, para alcançar as necessidades humanas em relação ao uso de recursos naturais, mantendo a riqueza biológica e processos ecológicos necessários para sustentar a composição, estrutura e função dos habitats ou ecossistemas considerados. Importante neste processo é estabelecer práticas e metas explícitas, regularmente atualizadas de acordo com resultados de atividades de monitoramento e pesquisa. Também é definido como uma estratégia para o manejo integrado de terra, água e recursos vivos que promovam conservação e uso sustentável de maneira equitativa, assim como uma estratégia para alcançar um balanço entre conservação, uso sustentável, e repartição justa e equitativa dos benefícios gerados pelo uso de recursos genéticos.

uma de suas estratégias, inclusive, que as áreas de proteção ambiental sejam potencializadas como instrumento de ordenamento territorial. Desta forma, é considerada uma perspectiva regional que transcende a abordagem local.

Outro aspecto é a reafirmação acerca da importância da participação social no processo de criação, implantação e gestão do SNUC, pelo que deve ser assegurado o envolvimento e a qualificação dos diferentes atores sociais, o respeito ao conhecimento e direito dos povos indígenas, comunidades quilombolas e locais e o fortalecimento dos instrumentos de participação e controle social.

Por fim, o PNAP ressalta o papel das unidades de conservação como vetor de desenvolvimento sustentável, reconhecendo as demandas socioeconômicas da população que reside no interior e no entorno desses espaços. Há, inclusive, um objetivo específico no sentido de tornar as unidades de conservação pólos de desenvolvimento sustentável.

No que se refere à gestão institucional das unidades de conservação, por meio da Lei n.º 11.516, de 28 de agosto de 2007, oriunda da Medida Provisória n.º 366, de 2007, foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, com o objetivo de administrar as unidades de conservação federais.

Nesse sentido, cabe ao instituto executar as ações da política nacional de unidades de conservação, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs instituídas pela União, além de executar as políticas de uso sustentável dos recursos naturais renováveis e de apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação federais de uso sustentável. As suas outras missões institucionais são fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação federais.

A criação de uma entidade específica para manejar as unidades de conservação era defendida por alguns ambientalistas como Pádua (2002, p. 12), para quem, subordinar a administração de unidades de conservação, que representam cerca de 8% da extensão territorial do país, a uma instituição que possui muitas outras missões, minimiza a grandeza e importância do problema que é responder pelas unidades de conservação brasileiras.

2.2. O SNUC

2.2.1. O processo de tramitação do SNUC

A tramitação do Projeto de Lei n.º 2.892/92, de autoria do Poder Executivo, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), foi pautada por diversas discussões e embates, que acabaram por revelar posturas e interesses de grupos distintos na preservação da natureza.

De um lado os denominados preservacionistas, que defendem como principal estratégia para proteção dos recursos naturais a preservação da natureza de maneira intocada, livre de qualquer interferência humana, para os quais as unidades de conservação que apresentem uma proteção integral seriam as mais adequadas. Para Diegues (1994, p. 113), ideologicamente foram e são influenciados pela visão preservacionista americana, abordada no Capítulo I.

De outro, os socioambientalistas, que se baseiam, segundo Santilli (2005, p. 35; 2007, p.112), no pressuposto de que as políticas públicas ambientais só têm eficácia social e sustentabilidade política se incluem as comunidades locais e promovem uma repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais. Assim, entendem que pode haver a compatibilização entre a conservação da natureza e o uso dos recursos naturais, por meio de unidades de conservação caracterizadas pelo uso sustentável.

Esses dois grupos somados ainda aos conservacionistas e ruralistas defenderam posicionamentos diferentes acerca da forma e dos critérios de proteção da natureza.

O projeto originário do Executivo adotava, de acordo com Santilli (2007, p. 138), uma orientação preservacionista e para Diegues (1994, p. 107), uma visão extremamente conservadora da questão ambiental.

A proposta inicial dividiu as unidades de conservação nos grupos constantes da Tabela 6.

CATEGORIAS	TIPO
UCs de proteção integral	<ul style="list-style-type: none"> - Parque Nacional - Reserva Ecológica (fusão da Reserva Biológica com a Estação Ecológica) - Monumento natural - Refúgio da vida silvestre
UCs de Manejo Provisório	<ul style="list-style-type: none"> - Reserva de Recursos Naturais
UCs de Manejo Sustentável	<ul style="list-style-type: none"> - Reserva de Fauna (em substituição aos Parques de Caça) - Área de Proteção Ambiental - Reserva Extrativista

Tabela 6 – Categorias de unidades de conservação de acordo com a proposta inicial contida no Projeto de Lei n.º 2.892/92. Fonte: Santilli (2005, p. 113).

A proposta estabelecia uma hierarquia entre as várias categorias: priorizava as unidades de proteção integral, “mais completas e importantes, estabelecendo como de importância secundária as demais categorias”. Não previa mecanismos concretos de participação social na criação, implantação e gestão das unidades de conservação e não tratava da questão das populações tradicionais. Tendia a privilegiar a atuação do Estado, por meio dos órgãos ambientais governamentais, tanto na definição e criação quanto na gestão das unidades (SANTILLI, 2005, p. 114).

O Projeto de Lei n.º 2.892/92 foi inicialmente distribuído ao então deputado Fábio Feldmann, que apresentou o primeiro substitutivo, com algumas alterações. Com o seu afastamento para assumir a Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo, em 1995, a relatoria do projeto foi distribuída ao deputado Fernando Gabeira (SANTILLI, 2007, p. 139).

O deputado Gabeira apresentou um novo substitutivo acrescentando objetivos e modalidades de unidades de conservação, todas de uso sustentável: a reserva produtora de água, a reserva ecológico-cultural e a reserva ecológica integrada.

Dentre os pontos mais polêmicos Ganem (2007, p. 121) destaca a questão das populações locais em relação às unidades de conservação; a participação social no processo de criação das unidades de conservação; a permanência de população residente no interior de unidades de conservação, em especial as comunidades chamadas tradicionais, e a inserção das unidades de conservação no desenvolvimento regional.

Após anos de discussão, nos quais se buscou uma proposta de consenso, o Projeto de Lei que institui o SNUC foi aprovado no dia 21 de junho de 2000 e sancionado em julho do mesmo ano, dando origem à Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, que foi regulamentada pelo Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002.

2.2.2. Objetivos e categorias

O SNUC veio estabelecer critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação, conceituando-as como sendo o “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.

Apresenta como objetivos, dentre outros, a proteção e manutenção da biodiversidade; a proteção de espécies ameaçadas de extinção, dos recursos hídricos e das paisagens naturais; a promoção do desenvolvimento sustentável e o incentivo à pesquisa científica, à educação ambiental e ao turismo ecológico.

Para que os objetivos definidos sejam alcançados, foram estabelecidas diretrizes, dentre as quais merece destaque o envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação, bem como na criação, implantação e gestão dessas unidades. O processo de criação e gestão deve ainda se dar de forma articulada com a política de administração de terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais.

Segundo Ganem (2007, p. 141), o planejamento e a gestão participativos foram inseridos com o intuito de tornar mais democrática a criação e a implantação de unidades de conservação, tendo em vista que elas constituem interferência direta do Estado num dado território e implicam a remoção da população local, ou o estabelecimento de normas de controle do uso do solo mais rígidas do que aquelas em vigor para o restante das áreas.

Outra diretriz relevante é a busca pela proteção dos recursos naturais por meio de um conjunto integrado de unidades de conservação de diferentes categorias, próximas ou contíguas, conjugado a zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza e uso sustentável dos recursos naturais.

As unidades de conservação integrantes do SNUC foram divididas em dois grupos, com características específicas: unidades de proteção integral, nas quais o objetivo é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos recursos naturais e unidades de uso sustentável, cujo objetivo é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Cada um dos grupos é composto por diferentes categorias, conforme indicado na Tabela 7.

GRUPO	CATEGORIA
Unidades de proteção integral	<ul style="list-style-type: none"> - Estação Ecológica - Reserva Biológica - Parque Nacional - Monumento Natural - Refúgio da vida silvestre
Unidades de Uso Sustentável	<ul style="list-style-type: none"> - Área de Proteção Ambiental (APA) - Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) - Floresta Nacional (FLONA) - Reserva Extrativista (RESEX) - Reserva de Fauna - Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) - Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)

Tabela 7 – Categorias de unidades de conservação de acordo com o SNUC.

As Tabelas 8 e 9, elaboradas com base em VIANA; GANEM (2005), apresentam de maneira resumida as principais características definidas pelo SNUC para estes dois grupos.

CATEGORIA	POSSE E DOMÍNIO	CRIAÇÃO		OBJETIVOS					Conselho consultivo	Presença humana	Zona de amortecimento e corredor ecológico
		Estudos prévios	Consulta pública	Proteção da natureza	Pesquisa científica	Visitação pública	Educação	Recreação e turismo ecológico			
ESTAÇÃO ECOLÓGICA	PÚBLICOS	SIM	NÃO OBRIGATÓRIA	Preservação da natureza	SIM	PROIBIDA	De acordo com o Plano de Manejo ou regulamento específico	NÃO	SIM	NÃO	SIM
RESERVA BIOLÓGICA	PÚBLICOS	SIM	NÃO OBRIGATÓRIA	Preservação da biota e atributos naturais	Depende de autorização prévia	PROIBIDA	De acordo com regulamento específico	NÃO	SIM	NÃO	SIM
PARQUE NACIONAL	PÚBLICOS	SIM	SIM	Preservação de ecossistemas naturais e beleza cênica	Depende de autorização prévia	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM
MONUMENTO NATURAL	PÚBLICOS OU PARTICULARES	SIM	SIM	Preservação de sítios naturais raros, singulares ou de beleza cênica	Depende de autorização prévia	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	SIM
REFÚGIO DE VIDA SILVESTRE	PÚBLICOS OU PARTICULARES	SIM	SIM	Proteção espécies ou comunidades da flora e da fauna	Depende de autorização prévia	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	SIM

Tabela 8 – Principais características do Grupo de Unidades de Proteção Integral de acordo com o SNUC. Fonte: adaptado de VIANA; GANEM (2005).

CATEGORIA	POSSE E DOMÍNIO	CRIAÇÃO		OBJETIVOS						Presença humana	Conselho consultivo	Zona de amortecimento e corredor ecológico
		Estudos prévios	Consulta pública	Conservação da natureza	Pesquisa científica	Visitação pública	Educação	Disciplinar ocupação	Uso sustentável			
ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL	públicos ou particulares	SIM	SIM	Proteger diversidade biológica	Depende	Depende	NÃO	SIM	SIM	Certo grau de ocupação	SIM	NÃO
ÁREA DE RELEVANTE INTERESSE ECOLÓGICO	públicos ou particulares	SIM	SIM	Manter ecossistemas naturais	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	Pouca ou nenhuma ocupação	NÃO	SIM
FLORESTA NACIONAL	públicos	SIM	SIM	Exploração sustentável de florestas	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	Populações tradicionais	CONSULTIVO	SIM
RESERVA EXTRATIVISTA	domínio público/ uso concedido	SIM	SIM	Proteger os meios de vida e cultura das populações tradicionais	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	Populações tradicionais	DELIBERATIVO	SIM
RESERVA DE FAUNA	públicos	SIM	SIM	Manejo econômico de recursos faunísticos	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	Para manejo dos recursos faunísticos	NÃO	SIM
RESERVA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	domínio público/ uso tradicional	SIM	SIM	Preservar natureza e melhorar modos e qualidade de vida e a exploração dos recursos naturais das populações tradicionais	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	Populações tradicionais	DELIBERATIVO	SIM
RESERVA PARTICULAR DO PATRIMÔNIO NATURAL	particulares	SIM	SIM	Conservação diversidade biológica	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

Tabela 9 – Principais características do Grupo de Unidades de Uso Sustentável de acordo com o SNUC. Fonte: adaptado de VIANA; GANEM (2005).

Drummond, Franco, Ninis (2006, p. 17) destacam que as categorias de manejo previstas no SNUC se enquadram nos critérios definidos pela IUCN, o que permite ao sistema brasileiro uma adequação aos padrões e às normas internacionais, além de facilitar a definição de estratégias para a captação de recursos, o intercâmbio de informações e experiências e o diálogo com agências internacionais e de outros países.

Dourojeanni; Pádua (2007, p. 66) registram, porém, a confusão que ainda persiste mesmo com o SNUC, notadamente no que se refere aos critérios utilizados para a diferenciação entre as unidades de proteção integral e de uso sustentável. Os autores citam os seguintes exemplos:

- As RPPNs figuram entre as unidades de uso sustentável, mas não admitem nenhum uso direto, pelo que deveriam estar entre as de proteção integral;
- Pelo fato de que nos monumentos naturais e nos refúgios de vida silvestre se permitir ou tolerar determinadas atividades econômicas que utilizam os recursos naturais, seria mais lógico passá-las para as de uso sustentável;
- Não há praticamente diferença entre floresta nacional e reserva extrativista, sendo que a decisão de permitir assentamentos humanos em florestas não tem precedente mundial;
- As RDS apresentam como objetivo “preservar a natureza”, que é o objetivo das unidades de proteção integral. Por outro lado, é inadequado o entendimento de que o desenvolvimento sustentável possa ser restrito a “reservas”, fazendo supor que não é aplicável fora delas.

Medeiros (2006, p. 58) ressalta que outro aspecto importante do SNUC foi a inclusão das Reservas da Biosfera, que ganharam status de categoria especial. Segundo o autor, este fato está diretamente relacionado à forte atuação de setores ligados à criação e gestão destas áreas, já organizados quando da aprovação do SNUC, uma vez que não foi dado a outras áreas reconhecidas internacionalmente o mesmo tratamento.

Como resultado de toda esta história, o Brasil conta hoje com 299 unidades de conservação federais, segundo dados de 2008, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, sendo 130 de proteção integral e 169 de uso sustentável, cuja distribuição pode ser observada nos Gráficos 3 e 4.

Segundo o MMA (2007, p. 51) ao total de unidades de conservação federais somam-se 308 unidades de conservação estaduais, sendo 184 de proteção integral e 124 de uso sustentável segundo dados atualizados até março de 2007. De acordo com o mesmo documento, somadas suas áreas e extraídas as sobreposições, o SNUC submete à proteção formal 997 mil Km² dos diferentes biomas brasileiros. Somadas a 5,75 mil Km² de reservas naturais privadas contabilizadas pela Confederação Nacional de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (CNRPPN), alcança-se 1,05 milhão de Km² do território brasileiro, o que representa quase 12% do território nacional.

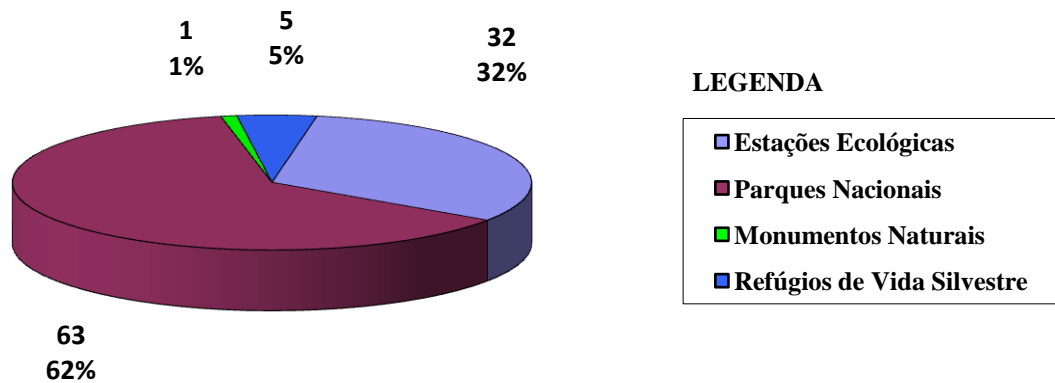


Gráfico 2 – Quantidade e percentual de unidades de proteção integral federais (Total = 130)

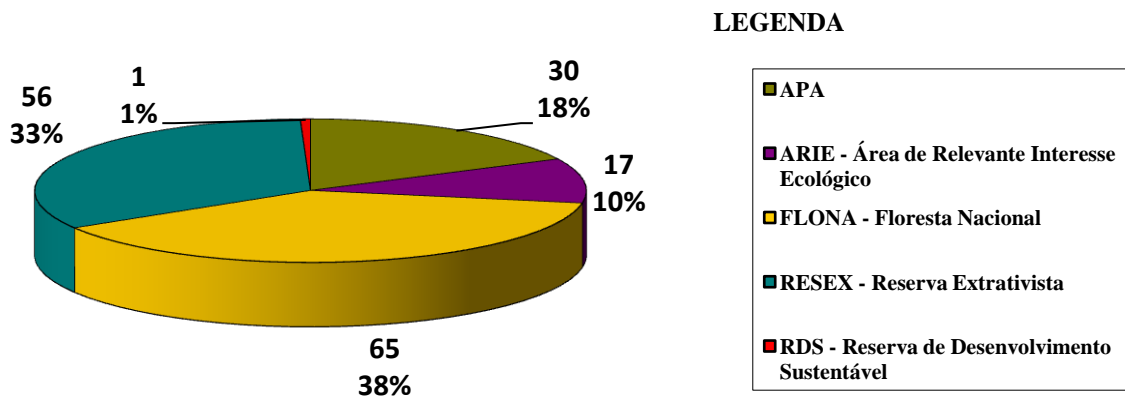


Gráfico 3 – Quantidade e percentual de unidades de uso sustentável federais (Total = 169)

2.2.3. As unidades de uso sustentável

As unidades de uso sustentável, como mencionado, têm como objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos naturais, pressupondo-se, assim, o uso direto, que pode envolver o consumo, coleta ou mesmo a alteração e modificação desses recursos.

Apresentam, desta forma, características distintas do grupo de unidades de proteção integral, como pode ser observado comparando-se as Tabelas 8 e 9, notadamente no que se refere à situação fundiária e à presença humana.

No que se refere à situação fundiária, das sete categorias de uso sustentável, apenas na Floresta Nacional e na Reserva de Fauna a propriedade da área deve ser pública, uma vez que nas RESEX e RDS o domínio⁸ deve ser público, mas o uso é concedido a populações tradicionais. Já nas APAs e nas ARIEs são admitidas propriedades públicas e particulares e nas RPPNs, obviamente, a área deve ser particular.

Nas unidades de uso sustentável a presença humana é requisito inarredável para a caracterização de determinadas categorias. Assim é o caso da RESEX e da RDS. De acordo com Vulcanis (2007, p. 53), a condição de existência da RESEX é ser utilizada por população tradicional extrativista e na RDS, a presença de populações tradicionais é condição *sine qua non*.

Na FLONA a permanência dessas populações é admitida, quando existentes em sua área, conforme autorização contida no artigo 17 do SNUC, já que o objetivo básico é o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais.

Nesses casos, a presença humana deve restringir-se às denominadas “populações tradicionais”. Ocorre que, conforme alerta Ganem (2007, p 142), a lei do SNUC não conceituou “população tradicional”, que constava do projeto de lei aprovado no Congresso Nacional, mas foi vetado pelo Presidente da República. Pela proposição vetada, “população

⁸ Segundo o Código Civil, a propriedade é o direito que a pessoa física ou jurídica possui para usar, gozar, dispor ou reaver um bem. A propriedade pode se dividir em dois institutos: domínio e posse. O domínio corresponde ao direito de reivindicar e dispor da coisa e a posse ao direito de usar e fruir.

tradicional” abrangia “grupos humanos culturalmente diferenciados, vivendo há, no mínimo, três gerações em um determinado ecossistema, historicamente reproduzindo seu modo de vida, em estreita dependência do meio natural para sua subsistência e utilizando os recursos naturais de forma sustentável”.

Posteriormente, o Decreto n.º 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, definiu como povos e comunidades tradicionais os “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”.

De acordo com o que estabelece o SNUC, essas comunidades, quando residentes nas RESEX e nas RDS deverão participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação. O uso das áreas é regulado pelo contrato de concessão de direito real de uso e pelo plano de manejo, sendo proibido o uso de espécies localmente ameaçadas de extinção ou de práticas que danifiquem os seus habitats e as atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas.

Observa-se, portanto, que as comunidades residentes nessas unidades não estão liberadas para realizar qualquer atividade pelo simples fato de serem tradicionais, mas estão sujeitas às normas contratuais (Ganem, 2007, p. 144).

Também nas APAs a ocupação humana é característica necessária para identificação da categoria, inclusive porque um dos objetivos é justamente o disciplinamento do processo de ocupação, a ser abordado com mais detalhes no próximo capítulo.

Ao fim da evolução histórica procedida neste Capítulo, é possível constatar que o modelo de áreas protegidas construído no Brasil contemplava desde o Código Florestal de 1934 áreas destinadas à proteção, bem como ao uso dos recursos naturais. Com o decorrer do tempo, o conceito de áreas protegidas, que passaram a ser denominadas *unidades de conservação*, se

ampliou, com o estabelecimento de categorias que permitem a presença permanente de moradores no seu interior.

Apesar dos esforços empreendidos, cumpre registrar que ainda permanecem imprecisões e sobreposições nas categorias existentes no SNUC, o que transparece certa confusão na aplicação dos conceitos de *preservação* e *conservação* dos recursos naturais às unidades de conservação.

Observou-se, ainda, que a ampliação do conceito de unidades de conservação não foi acompanhada de avanços no estabelecimento de diretrizes e estratégias mais claras sobre a forma de compatibilizar a conservação e o uso dos recursos naturais nas unidades de uso sustentável.

Nesse sentido, como constatado no âmbito internacional, também são raros estudos brasileiros que tratem da conservação e do uso dos recursos naturais em unidades de conservação, quando estão envolvidas demandas advindas das áreas urbanas existentes no interior ou nas imediações dessas unidades.

Assim, pode se concluir que nas unidades de conservação de uso sustentável ainda há um longo caminho a trilhar no sentido de ser definido “o que pode ser utilizado, quem pode utilizá-lo e quanta utilização é sustentável”⁹, considerando, inclusive, a diversidade de situações que pode existir dentro de uma mesma categoria.

Enquanto isso não ocorre, permanece certa confusão sobre o papel e os objetivos das unidades de conservação de uso sustentável.

⁹ Expressões emprestadas de Rylands; Brandon (2005) que as utilizaram ao avaliar os desafios futuros das unidades de conservação brasileiras.

3. AS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

Este Capítulo aborda especificamente a Área de Proteção Ambiental (APA) identificando, primeiramente, conceitos, objetivos, características e o marco regulatório que envolve esta categoria de unidade de conservação. Em seguida, procura-se analisar os aspectos legais e conceituais relacionados à criação e à gestão destas unidades, no sentido de oferecer a base para a avaliação a ser procedida sobre as APAs existentes no Distrito Federal.

3.1. CONCEITO, OBJETIVOS E CARACTERÍSTICAS

O SNUC define a categoria Área de Proteção Ambiental (APA) como uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

Conforme já mencionado no Capítulo 2, a APA originou-se no âmbito da antiga SEMA, com base nos “parques naturais”, um tipo de área protegida compatível com a propriedade privada, existente em Portugal, Espanha, França e Alemanha (IBAMA, 1999, p. 14).

Sobre a criação da categoria, Paulo Nogueira Neto *apud* Urban (1998) esclarece:

“A idéia da área de proteção ambiental surgiu de modo curioso: nós sempre tivemos falta de recursos para desapropriações, tanto na SEMA, quanto no IBDF. A SEMA ainda conseguiu fazer algumas desapropriações, mas o IBDF, no governo Geisel, praticamente não fez desapropriações. Nessa época, recebemos a visita de um grupo de portugueses que falaram sobre uma figura que existe lá, o “parque natural”. São áreas particulares submetidas a uma regulamentação especial de uso, com vistas à conservação. São áreas rurais ou costeiras, com pouca interferência humana, em bom estado de conservação. Cá entre nós, um nome péssimo, Maria Tereza adotou a idéia e, numa reunião com o Ministro da Agricultura, Alison Paulinelli, falou que “estamos com a idéia de criar parques naturais”. O ministro, então, perguntou: “mas o parque nacional não é um parque natural?” Isso já embaralhou a discussão e a proposta não conseguiu deslanchar. Nessa época, visitei os parques naturais em

Portugal. Achei a idéia ótima, só teria que mudar o nome. Pusemos o nome de Área de Proteção Ambiental, APA, que é realmente o que significa. Para áreas pequenas, onde não se pode fazer uma APA, criamos a Área de Relevante Interesse Ecológico. É uma espécie de tombamento, a pessoa pode usar, mas não pode destruir” (Trecho da entrevista concedida por Paulo Nogueira Neto apud URBAN, 1998 p. 162).

A criação da APA pode ser considerada, portanto, uma inovação na política de proteção à natureza brasileira, quando, nas palavras de Nogueira Neto *apud* Viana; Ganem (2005, p.5), a presença humana era considerada um estorvo, ao tempo em que se adaptava à realidade nacional, evitando a aquisição pelo estado de terras privadas para a criação de novas unidades de conservação (IBAMA, 1999, p. 14).

De acordo com o Atlas de Conservação da Natureza Brasileira *apud* Viana; Ganem (2005, p. 5) a APA é equivalente à Categoria V (“paisagem terrestre/marinha protegida”) segundo a categorização proposta pela IUCN, em 1994, já abordada no Capítulo 1. Essa categoria pode ser criada em área terrestre, com porções costeiras e marinhas, onde a interação das pessoas tenha produzido, ao longo do tempo, uma área com características distintas e com valores estéticos, ecológicos e/ou culturais significantes, freqüentemente com alta diversidade biológica.

Philipps (2002, p.12) define como principais características da área inserida na Categoria V as seguintes:

- Está interessada nas pessoas e no seu ambiente;
- Está preocupada com uma gama de valores naturais e culturais;
- Concentra-se nas áreas onde o relacionamento homem/natureza tem produzido uma paisagem com altos valores estéticos, ecológicos, de biodiversidade e culturais, que mantém a integridade;
- É tanto um tipo de área protegida com combinações de qualidades especiais, como um processo de gestão para orientar a mudança;
- Reflete uma abordagem visionária e pró-ativa, com o objetivo de reforçar valores e não simplesmente para manter ou proteger os ativos existentes;
- A percepção da comunidade, bem como as suas tradições, é fundamental para o sucesso da abordagem, portanto, parcerias são necessárias;
- Reconhece o valor, e a necessidade de apoio, do proprietário privado ou gestor;

- Geralmente envolve modalidades de gestão que são determinadas por circunstâncias e necessidades locais, e resolvidas através de tomada de decisão pelo governo local ou níveis da comunidade;
- Coloca uma ênfase especial no efetivo ordenamento territorial;
- Depende, por conseguinte, da presença de estruturas democráticas e transparentes, que apóiam o envolvimento da população na elaboração do seu próprio ambiente;
- Traz benefícios sociais, econômicos e culturais para as comunidades locais;
- Traz benefícios ambientais, culturais, educacionais e outros para um público mais amplo;
- Exige que todas as atividades de gestão sejam integradas e promovam a sustentabilidade;
- Pode ser usada para ajudar a resolver conflitos sobre a gestão dos recursos;
- Pode oferecer modelos de sustentabilidade para a aplicação mais vasta nas demais zonas rurais;
- Como todas as áreas protegidas, exige sistemas de gestão eficazes, incluindo a definição de objetivos, planejamento, destinação de recursos, execução, acompanhamento, revisão e monitoramento.

Um dos exemplos registrados por Phillips (2002, p. 21) de legislação nacional utilizada para configurar áreas na Categoria V é justamente a APA, explicando que a categoria surgiu como uma alternativa aos altos custos de desapropriação de terras para a criação de áreas protegidas no Brasil.

Viana; Ganem (2005, p. 5) entendem, porém, que a categoria APA, como equivalente à categoria V da IUCN, não se adapta aos objetivos preconizados na referida categoria. Isto porque, a categoria V é criada para conservação e recreação, em área terrestre, com porções costeiras e marinhas apropriadas, onde a interação das pessoas tenha produzido, ao longo do tempo, uma área com características distintas e com valores estéticos, ecológicos e/ou culturais significantes, frequentemente com alta diversidade biológica. Salvar a integridade dessa interação tradicional é vital para a proteção, manutenção e evolução da área. Desta forma, entendem os referidos autores que a categoria V destina-se a proteger uma

relação de equilíbrio entre determinada comunidade tradicional e a área por ela ocupada, o que a aproxima menos das APAs e mais das RDS.

Costa *apud* Viana; Ganem (2005, p. 6) entende que a APA é uma forma alternativa e complementar de proteção da natureza, servindo para ser usada em diversas situações. Por exemplo, como zona tampão de um parque ou de uma reserva biológica ou para uma área que, por estar em fase de estudos, não tem definida a categoria de unidade de conservação. Nesse sentido, funciona como uma primeira proteção, até que se tenham maiores informações sobre o zoneamento necessário e o grau de proteção que se deve aplicar.

Para Cabral; Souza (2005, p. 47) a categoria APA constitui um instrumento da política ambiental interessante do ponto de vista socioeconômico, por caracterizar-se como área de desenvolvimento sustentável, na qual as atividades humanas devem ser exercidas com responsabilidade, no sentido de permitir a integridade e a manutenção da qualidade ambiental do referido espaço. O grande trunfo da categoria é considerar o desenvolvimento de determinada área aliado à conservação dos recursos ambientais existentes, em consonância com sua capacidade de suporte.

De acordo com Paiva (2003, p. 38) as APAs podem compreender uma ampla gama de paisagens naturais, seminaturais ou alteradas, com características bióticas, abióticas, estéticas ou culturais notáveis que exijam proteção para assegurar as condições ecológicas locais. Podem conter ecossistemas urbanos ou outras unidades de conservação mais restritivas em termos de utilização, e permitem a experimentação de novas técnicas e atitudes que possibilitam conciliar o uso da terra e o desenvolvimento regional com a manutenção dos processos ecológicos essenciais.

Côrte (1997, p. 27) ressalta que um dos fatores que diferencia a APA das demais unidades de conservação é o fato de, contornando um dos grandes problemas que é a desapropriação das terras, permitir a permanência de áreas sob o domínio dos proprietários, mesmo que submetidas a restrições de uso do solo e dos recursos naturais. Esta peculiaridade introduz um caráter de complexidade à questão trazendo em cena a busca de práticas de sustentabilidade que promovem a convivência harmônica do ser humano e seus sistemas produtivos com o meio em que vive.

Segundo Côrte (1997, p. 28) as seguintes constatações podem ser feitas sobre a categoria, em função do seu conceito:

- Buscam conciliar o desenvolvimento de atividades humanas com a conservação dos recursos naturais (objetivo geral);
- Buscam proteger o solo, subsolo, a cobertura vegetal e a fauna local, promover a melhoria da qualidade dos recursos hídricos e recuperar áreas degradadas (objetivos específicos);
- São áreas submetidas ao planejamento e à gestão ambiental;
- São áreas de uso múltiplo, controladas por meio de zoneamento, fiscalização e educação ambiental;
- Podem conter outras unidades de conservação mais restritivas;
- Podem ter uso urbano;
- Propiciam a experimentação de novas técnicas e atitudes que permitam conciliar o uso da terra e o desenvolvimento regional com a manutenção dos processos ecológicos essenciais;
- Permitem que a população residente e do entorno seja integrada nas medidas práticas conservacionistas, por meio de ações de educação ambiental ou participação no processo de planejamento e gestão;
- Permitem o estabelecimento de um processo de co-gestão entre órgãos governamentais, não-governamentais e setores organizados da sociedade.

Para Viana; Ganem (2005, p. 6) as APAs podem:

- Ser criadas nas esferas federal, estadual ou municipal;
- Ser implantadas sem a necessidade de desapropriação;
- Compreender paisagens naturais ou com qualquer tipo de alteração;
- Abranger ecossistemas urbanos ou rurais;
- Envolver tanto áreas públicas quanto propriedades privadas;
- Estender-se por mais de um município ou bacia hidrográfica;
- Englobar outras unidades de conservação mais restritivas;

- Permitir praticamente todas as atividades econômicas ou obras de infraestrutura em seu interior, desde que sob certas condições, e excetuadas suas zonas de vida silvestre.

Para Côrte (1997, p. 28) o entendimento sobre o conceito de APA tem evoluído com o passar dos anos, considerando que inicialmente, os fundamentos que acompanharam as propostas de criação das primeiras APAs eram bastante rígidos, como também os respectivos zoneamentos. Desta forma, assemelhavam-se mais a um parque, sendo que a dinâmica urbana era ignorada ou, às vezes, excluída do território da APA. Com o decorrer do tempo, foi sendo entendido que a adoção de normas de uso e ocupação do solo aliada a um processo participativo de gestão pode garantir a proteção dos atributos ambientais da APA.

Em que pese os objetivos gerais definidos pelo SNUC para as APAs, quais sejam, a proteção da diversidade biológica, o disciplinamento do processo de ocupação e que seja assegurada a sustentabilidade do uso dos recursos naturais, Côrte (1997, p. 52) identifica objetivos específicos para criação de APAs no Brasil, a saber:

- proteção da fauna;
- proteção da flora;
- proteção dos recursos hídricos;
- proteção de áreas de grande beleza cênica.

A autora identificou, ainda, objetivos diversos, como a proteção de regiões de manguezais, a normatização da exploração econômica e a proteção de encostas íngremes. Por outro lado, observou uma tendência em determinados atos de criação em não se especificar os objetivos de criação de APAs, mas estabelecê-los de maneira generalizada, como por exemplo, “...garantir a proteção dos recursos naturais...” ou ainda “...proporcionar o bem-estar futuro das populações...” (CÔRTE, 1997, p. 53)

3.2. BASES LEGAIS

A categoria APA foi instituída inicialmente pela Lei n.º 6.902, de 27 de abril de 1981, que define, em linhas gerais, os seus objetivos, as diretrizes para elaboração das normas disciplinadoras e as penalidades para o descumprimento dessas normas.

A Lei n.º 6.902/81 estabelecia objetivos bastante genéricos como o “bem-estar das populações humanas” e “conservar ou melhorar as condições ecológicas locais”. A referida lei previa, ainda, que nas APAs seriam estabelecidas normas, dentro dos princípios constitucionais que regem o exercício do direito de propriedade, limitando ou proibindo:

- a) a implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água;
- b) a realização de obras de terraplenagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais;
- c) o exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terras e/ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas;
- d) o exercício de atividades que ameacem extinguir na área protegida as espécies raras da biota regional.

Ao analisar esse dispositivo CÔRTE (1997, p. 30) registra que o reduzido número de restrições pode ter sido consequência da estratégia para uma tramitação mais ágil do projeto de lei que originou a Lei n.º 6.902/81, pois devido ao pioneirismo da matéria os dispositivos referentes às APAs teriam sido reduzidos ao mínimo. A autora registra, ainda, que a proibição para realização de obras de terraplenagem não deveria constar da legislação, já que nas APAs não se proíbe a ocupação urbana, salvo quando previstas no respectivo zoneamento e, portanto, tais obras seriam inerentes a esse tipo de ocupação. Por outro lado, alerta que dada a especificidade de cada área, em alguns casos, restringir apenas as quatro atividades mencionadas na lei, poderia não ser suficiente para atingir os objetivos de criação da APA.

Entretanto, de acordo com IBAMA (1999, p. 14) o grande empecilho para a aprovação da lei eram as restrições à implantação de loteamentos, que a redação original continha. No entanto,

uma alteração da redação retirou a referência de proibição explícita aos loteamentos, mas incluiu determinadas restrições, tais como “proibição de qualquer movimentação de terra que cause erosão, assoreamento e alteração das condições ecológicas locais”, possibilitando a aprovação da lei.

Pode ser constatado, portanto, que a APA já nasceu conflituosa no que se refere ao tratamento a ser dado às áreas urbanas, o que pode se constituir em uma das razões pelas quais a dinâmica urbana não é reconhecida na gestão dessas unidades. Assim, a presença de áreas urbanas foi admitida em tese, mas negada na prática, por meio de diretrizes que inviabilizariam tal ocupação.

A criação de áreas de proteção ambiental foi definida como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, por meio da Lei n.º 6.938/81, já abordada no Capítulo 2.

A Lei n.º 6.902/81 e a Lei n.º 6.938/81 foram regulamentadas pelo Decreto n.º 88.351, de 01 de junho de 1983, que veio permitir ao CONAMA estabelecer normas relativas às estações ecológicas, reservas ecológicas, APAs e ARIEs. Em Capítulo específico sobre as APAs definiu os requisitos do decreto para instituição de unidades inseridas nesta categoria, que deveria mencionar a denominação, limites geográficos, principais objetivos e as proibições e restrições de uso dos recursos ambientais nela contidas.

De acordo com CÔRTE (1997, p. 31) ao dar espaço para que o decreto de criação da APA proibisse ou restringisse os usos considerados inadequados, foi suprida a lacuna existente na Lei 6.902/81, comentada anteriormente. Já para Röpper (2001) este decreto aumentou a confusão, já que não esclarecia se as restrições seriam aquelas já previstas na Lei n.º 6.902/81 ou restrições adicionais.

A Resolução do CONAMA n.º 11, de 03 de dezembro de 1987, foi a primeira deste Conselho a mencionar as APAs. De maneira bastante sucinta, apenas declarou como unidade de conservação, dentre diversas outras categorias, “as APAs e em especial suas zonas de vida silvestre e os corredores ecológicos”, não tratando de qualquer outro aspecto, inclusive a definição, características e diretrizes para a mencionada zona e para os corredores ecológicos.

É interessante registrar que a primeira referência à zona de vida silvestre¹⁰ que conseguimos identificar ocorreu no Decreto n.º 88.421, de 21 de junho de 1983, que dispõe sobre a implantação da Área de Proteção Ambiental de Piaçabuçu, no Estado de Alagoas. No Decreto que instituiu a primeira APA brasileira – a APA da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, de n.º 87.561, de 13 de setembro de 1982, não foi feita referência a esta categoria de zona. Posteriormente, mesmo sem uma regulamentação específica, a instituição desta zona foi repetida em vários decretos de criação, até sua previsão obrigatória pelo CONAMA em 1988.

A Resolução do CONAMA n.º 10, de 14 de dezembro de 1988, veio ratificar a definição de APA como uma unidade de conservação destinada a proteger e conservar a qualidade ambiental e os sistemas naturais existentes, mantendo a abrangência do objetivo: melhorar a qualidade de vida da população local.

A citada Resolução definiu a obrigatoriedade de realização de zoneamento ecológico-econômico para essas unidades, que estabelecerá as normas de uso, de acordo com as condições locais bióticas, geológicas, urbanísticas, agro-pastoris, extrativistas, culturais e outras. Esta Resolução estabeleceu também que:

- todas as APAs deverão ter uma **zona de vida silvestre** nas quais será proibido ou regulado o uso dos sistemas naturais;
- as reservas ecológicas e outras áreas com proteção legal equivalente constituirão as **zonas de preservação da vida silvestre**, nas quais serão proibidas as atividades que importem na alteração antrópica da biota;
- serão consideradas como **zona de conservação da vida silvestre** as áreas nas quais poderá ser admitido um uso moderado e auto-sustentado da biota, regulado de modo a assegurar a manutenção dos ecossistemas naturais;
- nas APAs onde existam ou possam existir atividades agrícolas ou pecuárias, haverá **zona de uso agro-pecuário**, nas quais serão proibidos ou regulados os usos ou práticas capazes de causar sensível degradação do meio ambiente, bem como não será admitida a utilização de agrotóxicos e outros biocidas que ofereçam riscos na sua utilização, inclusive no que se refere ao seu poder

¹⁰ É interessante observar que o adjetivo “silvestre” significa *nativo, espontâneo*, mas também *aquilo que é próprio das selvas, selvagem*, o que pode estar relacionado à crença de um mundo natural selvagem, que deve ser mantido intocado, afastado do homem, abordado na obra de DIEGUES (1994).

residual. O cultivo de terra será feito com práticas de conservação do solo recomendadas pelos órgãos oficiais de extensão agrícola, não sendo admitido o pastoreio excessivo, capaz de acelerar os processos de erosão;

- não serão permitidas atividades de terraplenagem, mineração, dragagem e escavação que venham a causar danos ou degradação do meio ambiente e/ou perigo para pessoas ou para a biota. Entretanto, tais atividades quando exercidas num raio mínimo de mil metros no entorno de cavernas, corredeiras, cachoeiras, monumentos naturais, testemunhos geológicos e outras situações semelhantes, dependerão de prévia aprovação de estudos de impacto ambiental e de licenciamento especial pela entidade administradora da APA;
- qualquer atividade industrial potencialmente capaz de causar poluição, além da licença ambiental, deverá providenciar uma licença especial emitida pela entidade administradora da APA;
- nenhum projeto de urbanização poderá ser implantado numa APA, sem a prévia autorização de sua entidade administradora, que exigirá:
 - a) Adequação com o zoneamento ecológico-econômico da área;
 - b) Implantação de sistema de coleta e tratamento de esgotos;
 - c) Sistema de vias públicas sempre que possível e curvas de nível e rampas suaves com galerias de águas pluviais;
 - d) Lotes de tamanho mínimo suficiente para o plantio de árvores em pelo menos 20% da área do terreno;
 - e) Programação de plantio de áreas verdes com uso de espécies nativas;
 - f) Traçado de ruas e lotes comercializáveis com respeito à topografia com inclinação inferior a 10%.
- os loteamentos rurais deverão ser previamente aprovados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e pela entidade administradora das APAs, que poderá exigir que a área destinada à reserva legal de cada parcela fique concentrada num só lugar, sob a forma de condomínio formado pelos proprietários dos lotes.

Segundo Röpper (2001), as categorias de zonas estabelecidas pela Resolução/CONAMA n.º 10/88 se pautavam pelas categorias em uso no zoneamento de parques nacionais. Porém, o

número e a especificação destas zonas se mostraram insuficientes e pouco adequados à aplicação no caso das APAs.

Denota-se que a citada Resolução, na verdade, já estabelece um pré-zoneamento, determinando a necessidade de previsão de uma zona de vida silvestre, na qual será proibido ou regulado o uso dos sistemas naturais. Em primeiro lugar, é oportuno ressaltar que a regulação do uso deve ocorrer em toda a área da APA, pelo que toda a unidade poderia ser considerada uma zona de vida silvestre. Por outro lado, se a APA foi instituída como uma zona de tamponamento de unidades de proteção integral, onde já há restrição ao uso dos recursos naturais, por exemplo, pode não haver locais onde o uso desses recursos seja proibido. Faz-se oportuno ressaltar que nas APAs a regra seria a aplicação de princípios conservacionistas e a exceção seria a utilização daqueles preservacionistas.

Pode ser observado também, que prepondera a lógica rural, havendo a previsão apenas de zonas ambientais e agropecuárias, em que pese haver a referência ao *projeto de urbanização* que poderia ocorrer na área.

No âmbito desta Resolução podem ser constatadas, também, assim como na Lei n.º 6.902/81, incoerências quanto ao tratamento dado às áreas urbanas: ratifica a proibição para atividades de terraplenagem, mas estabelece diretrizes para a implantação de projetos de urbanização, incluindo a exigência para previsão de sistema de vias públicas, que certamente acarretaria a realização de obras de terraplenagem para o preparo do terreno. Ao mesmo tempo, as diretrizes definidas para os projetos de urbanização se apresentam insuficientes para garantir a utilização sustentável dos recursos naturais.

O Decreto n.º 88.421/88 foi substituído pelo Decreto n.º 99.274, de 06 de junho de 1990, que não alterou o seu conteúdo, agindo apenas no sentido de atualizá-lo diante das mudanças institucionais, notadamente no que se refere à estrutura do SISNAMA.

Finalmente, a APA encontra-se regulada pela Lei n.º 9.985/00 (SNUC) que, além da definição registrada às iniciais deste Capítulo, estabelece o seguinte:

- Pode ser constituída por terras públicas ou privadas;

- Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada na APA;
- Nas áreas de propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público, observadas as exigências e restrições legais;
- A APA disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.

3.3. BASES TÉCNICAS PARA A CRIAÇÃO DE APAS

Segundo Morsello (2006, p. 65), até o começo dos anos 1970 não existia um corpo organizado de princípios científicos que fossem utilizados no processo de escolha de áreas protegidas no âmbito mundial. Assim, a autora ressalta que na maior parte dos locais a escolha não levou em conta aspectos técnicos, resultando de exigências de momento, de acordo com a disponibilidade ou ausência de competição com outros usos da terra, ou em decorrência de outros motivos que não apresentam relação direta com a conservação dos recursos naturais.

Para Araújo (2007, p. 97), até meados do século XX, a escolha de áreas para a criação de unidades de conservação, no âmbito mundial, embasava-se principalmente em critérios cênicos, havendo pouca influência de critérios biológicos. Aos poucos, porém, a seleção de áreas passou a ser influenciada pela emergente ciência ecológica, com a utilização de princípios científicos.

No Brasil não foi diferente. Na década de 1950, o principal critério envolvia o excepcionalismo existente na superfície a ser resguardada. No início da década de 1970, o critério utilizado era a ocorrência de fenômenos geológicos e geomorfológicos singulares. A falta de aptidão econômica também era outra justificativa. (ARAÚJO, 2007, p. 98).

O Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil de 1979, abordado no Capítulo 2, pretendia lançar as bases para o estabelecimento de critérios técnico-científicos que pudessem orientar a instituição dessas áreas no território brasileiro. Contudo, o planejamento com base científica em termos ecológicos ocorreu somente com relação às unidades de conservação da Amazônia. Para as demais áreas afirmava-se apenas que deveriam ser preservados 5% da superfície total e que o sistema como um todo deveria ser representativo.

Com relação às áreas que foram definidas pela SEMA também não foram aplicados critérios científicos. Procurando evitar problemas relativos à situação fundiária, eram escolhidas áreas já em posse do governo federal e disponíveis, o que resultava em menor investimento para a sua instituição (MORSELLO, 2006, p. 161).

De acordo com Morsello (2006, p. 65), a partir da década de 1970, começaram a surgir princípios científicos e métodos de seleção, considerando que alguns autores alertavam que a continuação do processo de forma assistemática produziria um sistema de reservas, ao mesmo tempo, ineficiente para a conservação biológica e com alto custo para a sua manutenção.

É importante registrar que o reconhecimento da importância da manutenção da biodiversidade como objetivo das unidades de conservação, também veio suscitar a necessidade de realização de estudos técnicos, já que para a consecução deste objetivo são demandados conhecimentos mais especializados.

Mas é apenas em 1998 que se verifica uma tentativa oficial no sentido de que as unidades de conservação fossem instituídas com bases científicas. Por meio da Instrução Normativa n.º 2, de 16 de outubro, o IBAMA veio uniformizar os critérios e procedimentos administrativos para criação de unidades de conservação, determinando como procedimentos necessários, além da busca documental e levantamentos cartorários para verificar a situação dominial, a realização de estudos técnicos ambientais e culturais, de diagnóstico da situação fundiária da área e de levantamento sócio-econômico (LEUZINGER, 2007, p. 215).

A Instrução Normativa n.º 2/98 foi revogada pela Portaria n.º 76, de 14 de setembro de 1999, editando-se, logo em seguida, a Portaria n.º 77-N, em 20 de setembro de 1999, com os

mesmos fins, embora tratando de forma mais superficial o procedimento de criação de unidades de conservação do que a anterior (LEUZINGER, 2007, p. 215)

Com a edição da Lei n.º 9.985/00 (SNUC), as normas gerais para criação de uma unidade de conservação brasileira foram estabelecidas no seu Capítulo IV, cujos dispositivos determinam sua instituição por ato do Poder Público, que, por sua vez, deverá ser precedido de estudos técnicos e de consulta pública (com exceção da Estação Ecológica e da Reserva Biológica, para as quais não é obrigatória a realização da consulta).

O Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002, regulamentou alguns artigos da Lei do SNUC, dentre eles, os que se referem ao Capítulo relativo à criação, implantação e gestão de unidades de conservação.

Por meio da Instrução Normativa n.º 3, de 18 de setembro de 2007, o ICMBio disciplinou as diretrizes, normas e procedimentos para criação de Unidades de Conservação Federal nas categorias RESEX e RDS.

Em 15 de maio de 2008, foi editada a Instrução Normativa n.º 5, do ICMBio, que veio definir procedimentos administrativos para a realização de estudos técnicos e consulta pública para a criação de unidade de conservação federal **de qualquer categoria**.

Nos termos dos citados regramentos, a criação de uma unidade de conservação, seja de proteção integral, ou de uso sustentável, envolve a realização prévia de estudos técnicos e de consulta pública, para que, por fim, seja editado o ato legal de instituição. Tais procedimentos serão abordados a seguir, com enfoque sobre as APAs.

3.3.1. Os estudos técnicos

O SNUC determina a elaboração de estudos prévios antes da criação de unidades de conservação, sem, contudo dispor a respeito de seu conteúdo.

Por sua vez, o Decreto n.º 4.340/02, ao abordar a etapa dos estudos técnicos, se restringe a estabelecer a competência para sua realização pelo órgão executor proponente, que deverá providenciar também, quando for o caso, a consulta pública e os demais procedimentos administrativos necessários à criação da unidade. Leuzinger (2007, p. 214) registra a impropriedade dessa redação, ao referir-se a “demais procedimentos administrativos”, já que os atos e fases deveriam estar designados no próprio decreto de regulamentação.

Dispositivo inserido no SNUC pela Lei n.º 11.132, de 04 de julho de 2005, permite que o Poder Público decrete, em áreas onde estejam sendo realizados estudos com vistas à criação de unidade de conservação, limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetivos ou potencialmente causadores de degradação ambiental. Na área submetida a limitações administrativas não é permitido o corte raso da floresta e demais formas de exploração da vegetação nativa, podendo ser mantidas as atividades agropecuárias e econômicas em andamento e as obras públicas licenciadas. A destinação da área deve ser definida no prazo de sete meses, findo o qual fica extinta a limitação administrativa. De acordo com Ganem (2007, p. 145), o objetivo é controlar o exercício de atividades que possam danificar a área, enquanto o Poder Público avalia se a unidade será ou não criada.

Nos termos da Instrução Normativa/ICMbio n.º 5/2008, os estudos técnicos devem estar baseados em dados técnicos e científicos disponíveis sobre a área onde se planeja criar a unidade de conservação, podendo ser solicitada a colaboração de outros órgãos públicos, universidades, instituições de pesquisa, organizações da sociedade civil, membros da comunidade científica e da população local.

De acordo com a referida Instrução Normativa os estudos técnicos devem apresentar:

- Caracterização das diferentes formações vegetais e sua fauna associada;
- Caracterização do uso do solo dentro dos limites propostos;
- Caracterização da população residente, contendo o número e tamanho médio das propriedades e o padrão de ocupação da área;
- Avaliação dos principais indicadores socioeconômicos dos municípios abrangidos;

- A caracterização da população tradicional beneficiária, no caso das RESEX e das RDS;
- A caracterização da população tradicional residente, quando houver, no caso das FLONAs;
- Diagnóstico preliminar da atividade pesqueira, no caso de unidade de conservação costeira ou marinha.

Assim, a legislação determina que os estudos avaliem, pelo menos, as questões ambientais, sociais e econômicas envolvidas que, por sua vez, envolvem aspectos teóricos. No sentido de caracterizar esses aspectos, foi procedida pesquisa, no âmbito desta dissertação, visando identificar estudos que apresentassem uma análise conceitual da fase de criação de unidades de conservação, constatando-se a existência de poucos trabalhos.

Dentre os que tratam da questão, apresentaram-se relevantes para esta dissertação aqueles realizados por Cabral; Souza (2005), cujo enfoque é sobre as APAs, e por Morsello (2006), com ênfase nas unidades de proteção integral. Os trabalhos citados abordam as diversas teorias e conceitos que envolvem a criação de uma unidade de conservação, explorando-os de maneira multidisciplinar, ou seja, em seus aspectos ambientais, sociais, econômicos e políticos.

Mesmo considerando que o objeto de estudo nesta dissertação é uma categoria de uso sustentável, optou-se pelo registro de mais de um trabalho com enfoques distintos, no sentido de ampliar a visão sobre o tema e verificar possíveis lacunas e complementações no trato da questão, ao comparar as duas abordagens.

Outro fator que influenciou tal opção decorre da constatação de que, em tese, poderiam ocorrer duas situações quando se pretende a criação de uma unidade de conservação:

1 – não se tem idéia em qual grupo (proteção integral ou uso sustentável) a unidade estaria inserida, uma vez que não se dispõe de informações suficientes. Neste caso, os diversos aspectos a serem analisados teriam, em um primeiro momento, a mesma importância, não havendo distinção no conteúdo dos estudos técnicos;

2 – já se tem idéia da grupo (proteção integral ou uso sustentável) na qual a unidade estaria inserida. Neste caso, os diversos aspectos a serem analisados deveriam apresentar abordagens distintas, considerando a categoria e o objetivo da unidade.

Na prática, porém, de acordo com os livros e estudos consultados, mesmo antevendo-se o grupo em que se insere a unidade a ser criada, os estudos técnicos são conduzidos da mesma forma e com o mesmo conteúdo, pelo que se apresenta conveniente a investigação de estudos relativos à criação de unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável.

Para Cabral; Souza (2005, p.62) os critérios a serem analisados para definição e delimitação de áreas prioritárias para conservação, de acordo com cada categoria de unidade de conservação, podem ser agrupados, em três categorias: **físicos, biológicos e antrópicos** (não organizados de forma hierárquica).

A **categoria física** envolve a avaliação dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, incluindo áreas de inundações e de recargas de aquíferos e das áreas de interesse, ou seja, que apresentam algum tipo de fragilidade e as características de solo e relevo.

Os autores registram que o conhecimento dos corpos hídricos superficiais é de fundamental importância para a proteção dos recursos ambientais, pois as alterações exercidas nos ambientes naturais, como o desmatamento, a modificação na topografia, podem afetar os recursos hídricos. Assim, os caminhos que esses percorrem, as áreas inundáveis contíguas ou não a esses corpos hídricos superficiais e as respectivas áreas de preservação permanente assumem características restritivas no que concerne à delimitação da unidade de conservação. Em relação aos recursos hídricos subterrâneos, pode ser estabelecido como critério de delimitação, a identificação de áreas com função de recarga de aquíferos, uma vez que são consideradas frágeis do ponto de vista ambiental, embora tenha que se atentar para as dimensões territoriais que podem ultrapassar limites administrativos municipais, estaduais e até mesmo nacionais.

Para a criação de APAs seria importante a análise deste fator, uma vez que muitas dessas unidades apresentam como objetivo específico a proteção dos recursos hídricos. Nesse aspecto, também é importante considerar a bacia hidrográfica, uma vez que a qualidade da

água de um manancial depende fundamentalmente dos usos e atividades desenvolvidas na sua bacia.

Os tipos de solo devem ser considerados na definição do perímetro, ao incorporar a compreensão da necessidade de proteção ou do manejo adequado. No caso das APAs esse critério é importante, uma vez que essa categoria permite o uso do solo para atividades econômicas e resguarda o direito de propriedade. Desse modo, a identificação de solos propícios a determinada atividade, como agricultura ou pecuária, e sua localização espacial possibilitariam sua inclusão como critério de delimitação desse espaço territorial protegido, uma vez que o argumento básico de criação incorpora a dimensão produtiva, o uso dos recursos naturais e a proteção ambiental, ou seja, o uso sustentável da terra (CABRAL; SOUZA, 2005, p. 66).

A **categoria biológica** engloba a análise das áreas de ocorrência de fauna e flora significativa para conservação e das áreas de vegetação (remanescentes e áreas a serem reconstituídas) e adquire peso significativo quando o objetivo específico da unidade de conservação é proteger a fauna e a flora.

Cabral; Souza (2005, p. 66) registram que a discussão envolvendo critérios biológicos tem por um de seus marcos iniciais a Teoria do Equilíbrio da Biogeografia Insular (TEBI), informando também a importância de conceitos como população mínima viável, diversidade e integridade biológica, que serão abordados mais adiante no trabalho de Morsello (2006).

Na **categoria antrópica** são avaliados os componentes econômicos, sociais, culturais, arqueológicos e políticos das populações envolvidas, envolvendo o levantamento dos seguintes dados: a) uso e ocupação do solo existente, inclusive em áreas urbanas; b) fatores socioculturais, como presença de população humana e de processos produtivos (no caso particular das APAs) ou de comunidades nativas e população tradicional e c) locais de valor histórico, arqueológico e cultural.

Cabral; Souza (2005, p. 68) esclarecem que na abordagem econômica a delimitação é analisada via eficiência econômica ou análise de custo-benefício, cujo critério é maximizar o retorno de proteção ambiental com determinado custo. Na abordagem política a delimitação

obedece a interesses políticos e oportunistas, sem que fatores biológicos, físicos, culturais ou econômicos tenham influência. O aspecto social e cultural considera as peculiaridades e relevância histórica. Em algumas categorias, como as APAs, esses aspectos devem ter peso preponderante, uma vez que em seu interior é permitido ao proprietário, seja este público ou privado, o uso econômico da propriedade com a responsabilidade de manutenção da qualidade ambiental. Assim, não envolvem apenas as chamadas populações tradicionais ou comunidades nativas, “mas a população humana em sua essência cujos usos efetivos do solo podem resultar em efeitos ambientais externos negativos, pelo fato de que os tipos de uso e as formas de ocupação inadequadas exercem pressões sobre o meio ambiente”.

No caso específico da APA, Cabral; Souza (2005) ressaltam que a participação dos cidadãos envolvidos não é um processo simples, mas se constitui no cenário desejável para a administração de conflitos. E essa participação, tanto na definição do programa como na “aprovação” da solução técnica, pode contribuir para a conscientização, o conhecimento da necessidade da unidade e a sua real aceitação.

Concluindo, Cabral; Souza (2005, p. 71) enfatizam que a identificação de unidades de conservação deve ser feita com base no atendimento às especificidades locais, englobando os componentes social, político, cultural, arqueológico e econômico dos fatores antrópicos, bem como os fatores biológicos e físicos. Os autores enfatizam, ainda, que tais fatores devem ser ponderados, atribuindo-se a cada um, pesos diferenciados, conforme sua importância em situação específica, ou seja, respeitando os objetivos de criação dos diversos tipos de unidades de conservação brasileiras.

Já Morsello (2006, p.66) divide os principais aspectos teóricos ligados à criação de áreas protegidas da seguinte forma: **aspectos ecológicos, econômicos e político – institucionais**, realizando uma análise aprofundada de cada um deles, que será registrada de maneira resumida neste tópico.

No que tange aos **aspectos ecológicos**, Morsello (2006, p. 67) esclarece que os trabalhos científicos preocuparam-se em um primeiro momento com os aspectos da configuração das reservas, como **tamanho e forma**. Nos dias de hoje, entretanto, a **localização** tem recebido maior atenção. Essa mudança de enfoque ocorreu, principalmente, quando se observou a

importância de se considerar se o conjunto das áreas protegidas é representativo dos ecossistemas que se deseja proteger, ou seja, o modo como o conjunto de áreas protegidas é capaz de representar a biota de certa região, para alcançar o objetivo final de conservação da diversidade biológica.

Segundo a autora, a primeira tentativa sistemática de abordagem do aspecto **tamanho** em áreas naturais nasceu a partir da TEBI¹¹, formulada em 1967, por MacArthur & Wilson, com base na dinâmica de espécies em ambientes insulares.

A analogia das ilhas com unidades de conservação fez com que fossem transpostas as noções incorporadas na teoria de MacArthur & Wilson de tamanho, distância e equilíbrio, dando origem aos seguintes princípios de seleção de áreas protegidas (MORSELLO, 2006, p. 72):

1. As reservas devem ser grandes, pois, quanto maiores, poderão conter maior número de espécies no equilíbrio, além de possuírem menores taxas de extinção;
2. As reservas não devem ser subdivididas em partes, mesmo que apenas por estradas, pois estas podem se constituir em barreiras para a dispersão de algumas espécies. Dessa forma, uma reserva única é mais adequada do que várias pequenas;
3. Se a área disponível necessitar ser subdividida, então as partes deverão estar distribuídas de forma equidistante uma das outras, para facilitar imigrações e recolonizações;
4. Reservas separadas podem ser conectadas por faixas de ambiente protegido ou corredores, que podem servir para facilitar a dispersão, especialmente de espécies sedentárias;
5. Deve ser dada preferência ao formato circular nas reservas, já que este minimiza as distâncias internas de dispersão.

¹¹ A TEBI propõe que o número de espécies em ilhas com habitats semelhantes e na mesma latitude depende de seu tamanho e do grau de isolamento entre as ilhas (distância), além do balanço entre as taxas de imigração e as de extinção. A taxa de imigração deve, supostamente, diminuir com o aumento do isolamento entre as ilhas, e a taxa de extinção deve aumentar com a redução do tamanho das ilhas. No equilíbrio, o balanço entre imigrações e extinções nas ilhas pode produzir alterações na identidade de espécies ao longo do tempo, embora o número total permaneça constante. MacArthur e Wilson incorporaram, portanto, três noções principais em sua teoria, que determinam o número de espécies em uma ilha: a noção do tamanho; a noção de distância entre ilhas e destas ao continente e o equilíbrio entre extinções e imigrações (MORSELLO, 2006, p. 68).

Alguns autores sugerem que a questão do tamanho pode ser determinada mais facilmente com o estudo das espécies consideradas individualmente, utilizando-se os conceitos de: i) espécies vulneráveis à extinção; ii) espécies indicadoras, ou seja, aquelas cuja presença ou abundância reflete uma alta diversidade geral; iii) espécies – chave, aquelas que têm importância dentro da estrutura ou função determinada dentro de uma comunidade e iv) espécies do topo da cadeia trófica, como os grandes carnívoros. A seleção de reservas a partir dos requerimentos de uma espécie implica o cálculo da população mínima viável de uma dada espécie. Atualmente, esforços para definir, modelar e prever populações mínimas viáveis têm sido um dos focos principais em biologia da conservação (MORSELLO, 2006, p. 84).

Ainda com relação ao tamanho, Morsello (2006, p. 87) aborda o debate conhecido pela sigla SLOSS - *Single Large or Several Small Reserves*, ou seja, qual opção contém um número maior de espécies: uma única reserva grande, ou várias reservas pequenas com tamanho total igual àquela grande? Após a análise dos argumentos em favor das reservas grandes e em favor das reservas pequenas, a autora conclui que não existem regras simples e aplicáveis que possam ser generalizadas para qualquer lugar e situação. Reservas grandes e pequenas são importantes, e o balanço de decisão entre as duas opções depende de cada caso e do objetivo de conservação estabelecido.

No que se refere à **forma** da unidade de conservação, Morsello (2006, p. 92) lembra que a primeira sugestão de um formato ideal foi feita por Diamond, que propôs que as áreas protegidas deveriam ser preferencialmente circulares, baseando-se no “efeito península”, que se traduz na redução do número de espécies que ocorre em uma península quando nos aproximamos de sua extremidade. Entretanto, ninguém até hoje conseguiu provar que reservas circulares contêm maior número de espécies que as alongadas, pelo que, atualmente, o fator formato não é considerado relevante na seleção de reservas.

Quanto à **localização** das unidades de conservação, vários métodos foram desenvolvidos para auxiliar na escolha da localização de unidades de conservação, que diferem quanto às variáveis e a escala utilizadas, o tipo e os procedimentos, conforme explica Morsello (2006, p. 94):

“Quanto ao tipo, os métodos subdividem-se em de pontuação simples e de pontuação modificados, análises iterativas e programação linear. As variáveis utilizadas referem-se a conceitos de conservação utilizados como diversidade, riqueza, espécies endêmicas, espécies raras e outros. Essas variáveis podem também ser distintas quanto à forma de quantificação, ou seja, por área, por valores médios ou então por valores máximos. Quanto à escala, esta pode mudar dependendo de diferentes procedimentos de mapeamento e, além disso, de graus variáveis de detalhamento dos dados.”

Morsello (2006, p. 109) ressalta a importância de que sejam considerados também os seguintes fatores na determinação da localização de uma unidade de conservação:

- a existência de barreiras, tais como estradas, canais, linhas de força, trilhos e uso do solo para atividades agrícolas, industriais e urbanas que podem interferir no deslocamento e na dispersão das populações animais e vegetais presentes nos remanescentes naturais;
- a possibilidade de conectividade e de formação de corredores entre as unidades de conservação, para facilitar movimentos da fauna e a dispersão de espécies sedentárias;
- a inclusão de todas as nascentes da bacia hidrográfica que serve determinada região, com o intuito de garantir a manutenção da qualidade e da quantidade de água para a flora e a fauna e, além disso, para reduzir o potencial de erosão e alagamento.

Faz-se oportuno ressaltar que não é objeto da presente pesquisa uma discussão aprofundada acerca das teorias existentes para definição da localização e desenho das unidades de conservação. O que importa concluir é a existência de diretrizes e a importância de que sejam realizados estudos tecnicamente embasados, para que sejam elaboradas propostas mais consistentes para criação de unidades de conservação. Para tanto, uma base científica está se desenvolvendo, no sentido de que se consiga sucesso nos objetivos para os quais a unidade for criada, em substituição às decisões casuísticas que eram adotadas.

Os **aspectos econômicos**, segundo Morsello (2006, p. 120), não eram considerados na criação das unidades de conservação, sendo que, com o decorrer do tempo, foi sendo verificada a relação existente entre esses fatores e a criação de unidades de conservação. No IV Congresso Mundial de Áreas Protegidas, por exemplo, concluiu-se que existem alguns problemas

econômicos relacionados a esses locais: 1) não há reconhecimento dos benefícios que as unidades de conservação proporcionam à sociedade; 2) mesmo quando se procura incorporar o cálculo desses benefícios, muitos deles extrapolam os conceitos em voga, causando ceticismo quanto à confiança que podemos ter em seu valor; 3) um aumento substantivo dos investimentos na criação e no manejo de áreas protegidas terá resultado apenas se for acompanhado por políticas mais amplas de desenvolvimento, que procurem sanar as distorções existentes.

Morsello (2006, p. 121) distingue três abordagens diferentes quanto à incorporação do componente econômico nas decisões em relação aos recursos naturais, que podem ser transpostas para a criação de áreas protegidas: 1) a eficiência econômica na seleção; 2) as análises de custo-benefício; 3) a manutenção de padrões mínimos de segurança (*safe minimum standarts*).

A pressão para o estabelecimento de áreas protegidas, de um lado, e problemas econômicos, de outro, redundaram na demanda para que os tomadores de decisão não considerassem apenas os aspectos naturais na delimitação, mas também aqueles de eficiência econômica. Essa visão tem por objetivo maximizar o potencial de conservação no menor número de áreas e com o menor custo. Também pode ser considerada uma análise custo-benefício, mas com uma abordagem mais simples, já que incorpora apenas os custos de aquisição e manejo (MORSELLO, 2006, p. 121).

Já a análise custo-benefício, no caso das unidades de conservação, tem o objetivo de avaliar as vantagens da implantação, ou quanto “bem-estar” é produzido, em comparação com os custos resultantes da perda de “bem-estar” em relação a outros usos da terra. Nesse sentido, esclarece Barzetti *apud* Morsello (2006, p. 122):

“Na maior parte das vezes, leva-se em conta na criação das unidades os custos de aquisição, manejo, manutenção e infra-estrutura, além da perda das possibilidades alternativas de desenvolvimento. Ignora-se, porém, o cálculo dos benefícios e, dessa forma, chega-se à conclusão de que os custos de implantação são muito elevados. Entretanto, a valoração dos bens e serviços associados aos ecossistemas mantidos nas áreas protegidas é essencial para compreender as inter-relações ecológico-econômicas. Quando estes não são valorados e, portanto, considerados “gratuitos”, produz-se uma política de meio ambiente que é insustentável.”

Morsello (2006, p. 123) registra que, para os economistas, um valor existe em relação às necessidades ou aos desejos de uma comunidade ou pessoa. O valor positivo – benefício – existe quando as pessoas experimentam melhoras, e o negativo – custo – quando experimentam piora. O que a valoração econômica faz é medir as preferências humanas em favor ou contra mudanças em um determinado estado ambiental. Conseqüentemente, ela não valora o ambiente em si, mas sim a percepção dele pelas pessoas.

Não há consenso quanto ao sistema de classificação dos benefícios ou valores positivos atribuídos aos ecossistemas, componentes e funções, pelo que a autora apresenta algumas classificações. Duas delas subdividem os valores atribuídos ao meio ambiente em uso direto e uso indireto, outra se refere ao valor de uso e valor de não-uso, a ser abordado mais adiante.

Na fase de seleção Morsello (2006, p.132) distingue quatro tipos de custos:

- custos diretos (aquisição da terra, financiamento de pesquisas e coleta de informações para criação da unidade de conservação);
- custos indiretos (impactos causados pelo estabelecimento das unidades de conservação e custos sociais resultantes da adoção de medidas restritivas na criação);
- custos de oportunidade (perda das possibilidades potenciais de exploração de recursos com a implantação da unidade e benefícios que poderiam ser gerados se o local fosse utilizado de forma semelhante a outras terras da região);
- custos futuros (custos futuros de manejo como o patrulhamento ou fiscalização da área).

A abordagem econômica referente aos padrões mínimos de segurança defende decisões baseadas no “princípio da precaução” e da adoção de padrões mínimos de segurança em relação aos recursos naturais. De maneira geral, essa abordagem considera que o capital natural será mais bem mantido por meio de padrões mínimos do que com a atribuição de preços, já que deve ser considerada a incerteza e irreversibilidade de vários processos ecológicos e, dessa forma, esse padrão mínimo é uma forma de colocar em prática o contrato social com as próximas gerações (MORSELLO, 2006, p. 137).

Antes da exposição do último aspecto considerado por Morsello (2006), faz-se oportuno abordar mais alguns aspectos sobre a questão econômica.

Conforme ressaltam Nogueira; Salgado (2004, p. 46) a análise econômica pode auxiliar de maneira significativa como as unidades de conservação podem melhor contribuir para o processo de desenvolvimento. Isto porque, muitas vezes estão envolvidos conflitos de interesses entre usos alternativos de recursos escassos – escassez relativa, portanto econômica, e não necessariamente escassez física – e, por conseguinte, envolvem um componente econômico.

Assim, é preciso decidir o que vai ser preservado, mas também examinar as características econômicas e sociais da região detentora dos recursos e determinar o mecanismo de financiamento, ou seja, determinar o montante de recursos disponíveis para a preservação. Para tanto, é aplicada uma das ferramentas básicas da análise econômica, que é a avaliação de custos e benefícios, com a aplicação da análise custo-benefício (NOGUEIRA; SALGADO, 2004, p. 50).

De acordo com a IUCN (1998) a valoração econômica pode ajudar também no apoio aos pedidos de financiamento de fontes tradicionais; na identificação de fontes adicionais de financiamento; na identificação dos interessados marginalizados que podem impor ameaças às áreas protegidas; na indicação de formas de captação de valores dos maiores beneficiados e na orientação de práticas de gestão.

Entretanto, conforme registra a IUCN (1998, p. 11), identificar os bens e serviços de uma área protegida, determinando quais e quanto valem esses valores, nem sempre é um processo simples. Os bens e serviços incluem recreação e turismo, vegetação e habitats naturais, recursos genéticos, abastecimento de água, proteção contra catástrofes naturais, e assim por diante. Muitos destes bens e serviços não são negociados comercialmente e, portanto, não têm evidente o valor de mercado. Os valores de não-mercado dos bens e serviços devem ser medidos e expressos em termos monetários, sempre que possível, para que possam ser pesados na mesma escala dos demais componentes.

O conceito de valor econômico total (VET) é uma ferramenta útil para identificar os diversos valores associados a áreas protegidas. O VET de uma área protegida é constituído por valores de seu uso e por valores de não-uso. Os valores de uso de uma área protegida são, por sua vez, compostos de valores de uso direto, valores de uso indireto e valores de opção e os valores de não-uso incluem valores de herança e valores de existência, como se observa na Figura 1 (IUCN, 1998, p. 11).

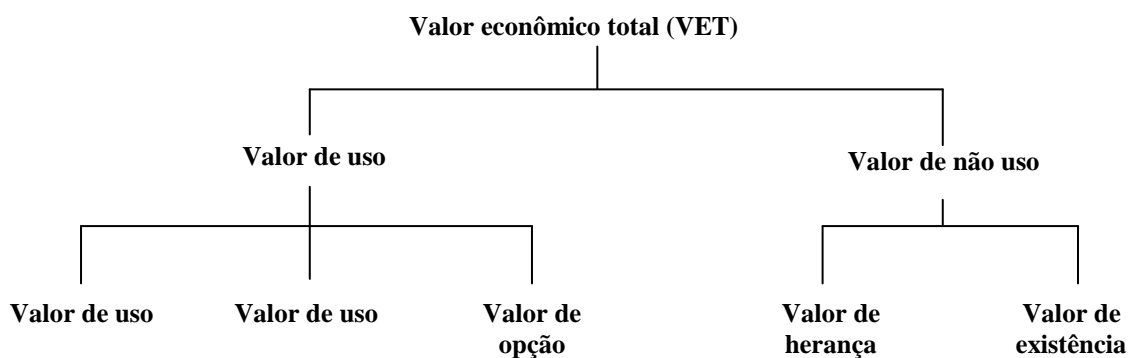


Figura 2 – Valor econômico total. Fonte: IUCN (1998)

Alguns exemplos de tipos de valores aplicáveis a unidades de conservação podem ser observados na Tabela 10.

VALOR DE USO			VALOR DE NÃO-USO	
Valor de uso direto	Valor de uso indireto	Valor de opção	Valor de herança	Valor de existência
Recreação	Serviços ambientais	Informações futuras	Legado para futuras gerações	Biodiversidade
Uso sustentável	Estabilização climática	Usos futuros (diretos e indiretos)		Valores espirituais
Exploração da vida selvagem	Controle de inundações			Patrimônio cultural
Lenha	Seqüestro de carbono			Valores da comunidade
Pastagens	Retenção de nutrientes			Paisagem
Agricultura	Prevenção de desastres naturais			
Exploração genética	Proteção de bacias hidrográficas			
Educação				
Pesquisa				

Tabela 10 – Exemplos de valores econômicos aplicados a unidades de conservação. Fonte: Adaptado de IUCN (1998, p. 13)

Em que pese o seu potencial, a aplicação prática de métodos de valoração econômica ambiental no Brasil tem sido limitada (NOGUEIRA; MEDEIROS, ARRUDA, 1998).

Por outro lado, dos aspectos envolvidos na criação de unidades de conservação, os econômicos têm sido negligenciados e pouco abordados, mesmo nas unidades de uso sustentável, o que tem acarretado um desconhecimento acerca deste aspecto, impedindo a adoção de ações e instrumentos específicos.

Além de aspectos teóricos ligados à ecologia e à economia, para Morsello (2006) a criação de uma unidade de conservação envolve **aspectos político – institucionais**, ou seja, a forma com que a teoria, o conhecimento e a experiência são colocados em prática, envolvendo as instituições e a política. Morsello (2006, p. 141) optou por apresentar alguns problemas de caráter mais geral relacionados a esse aspecto, uma vez que a amplitude de situações que abrangem os diferentes atores e instituições dificulta uma sistematização deste aspecto.

Um primeiro problema abordado pela autora é referente ao **processo de tomada de decisão**. Geralmente a proposta de instituição de uma unidade de conservação envolve os propositores ou defensores da criação e os oponentes ou contrários à sua criação. Muitas vezes, esse

embate de forças pode levar ao estabelecimento de uma unidade sem que fatores ecológicos ou econômicos tenham tido um papel central nesse cenário. Ou seja, a criação é consequência de um processo político que não leva em conta os aspectos ecológicos e econômicos ou, então, os considera de maneira desorganizada e não explícita (MORSELLO, 2006, p. 142).

Ressalta, porém, que o problema não está no fato de que fatores políticos afetam a criação, já que estes são intrínsecos a qualquer tomada de decisão, mas sim pelos seguintes aspectos:

- o momento no qual a participação da política influencia o processo – desde o início ou só no final. Essa participação tem ocorrido desde o início do processo de criação. Todavia, tem se argumentado que a atuação deveria ser restringida apenas ao momento final, após a consideração dos aspectos ecológicos e econômicos, de maneira a maximizar a eficiência destes dois aspectos.
- falta de apoio político à criação de áreas protegidas. De acordo com McNeely *apud* Morsello (2006, p. 142), é decorrência dos seguintes fatores: a) a falta de percepção geral do valor e do significado de um sistema de reservas, assim como dos requerimentos científicos necessários; b) o conflito econômico com alguns ideais de crescimento e desenvolvimento, além de certas ações como a construção de represas, usinas hidrelétricas e estradas; c) conflitos com as comunidades locais, envolvendo especialmente aspectos como o acesso aos recursos naturais, a habitação, o cultivo e o pastoreio. Politicamente, o estabelecimento é difícil de justificar, pois os benefícios são de difícil valoração e, por natureza, mais difusos, enquanto os custos econômicos são facilmente perceptíveis.

Outra questão abordada é a **presença de população e os conflitos decorrentes** que, segundo Morsello (2006, p. 144) poderiam ser dirimidos com a participação dos interessados desde a criação da unidade de conservação, o que é raro, sendo mais comum se falar em participação na fase de manejo.

Aqui pode ser observado que a participação ocorrerá com maior foco na questão do interesse coletivo na medida em que for ancorada em estudos técnicos representativos das diferentes dimensões da gestão territorial (ambiental, social e econômico) de outra forma predominará

os interesses de momento e a mediação de conflitos será complexa para o responsável pelas decisões da gestão.

Por fim, Morsello (2006, p. 150) aborda os problemas que envolvem as **instituições gestoras** das unidades de conservação, tais como: a falta de liberdade na escolha da localização das unidades, já que a seleção é uma decisão negociada; a existência de vários níveis de governo e de vários órgãos, dentro da mesma instância de governo, com objetivos conflituosos com a conservação, já que não existe articulação interinstitucional; distância entre alguns locais e o centro de tomada de decisões o que acarreta com que diferentes regiões e especificidades sejam tratadas como um todo homogêneo.

Um aspecto ainda não abordado e que merece atenção no âmbito dos estudos técnicos que precedem a criação de uma unidade de conservação se refere à **situação fundiária**.

Os dispositivos normativos do ICMBio só exigem o estudo fundiário para a RESEX e RDS. Entretanto, o levantamento da situação fundiária, pode ser significativo para a definição da categoria da unidade de conservação (proteção integral ou uso sustentável), bem como para que sejam conhecidos os procedimentos necessários à regularização da área.

No caso de já se encontrar definida que a categoria a ser instituída é uma APA este aspecto não é relevante, já que são permitidas propriedades públicas ou privadas na área da unidade.

Com base em todo o exposto e considerando a Instrução Normativa/ICMBio n.º 5/2008, consta na Tabela 11 os principais aspectos a serem analisados no âmbito dos estudos técnicos para criação de APAs. Foram inseridas, ainda, algumas questões consideradas essenciais em função da especificidade de algumas APAs se localizarem em áreas urbanas ou de influência urbana, que se encontram comentadas mais adiante.

PRINCIPAIS ASPECTOS A SEREM CONSIDERADOS PELOS ESTUDOS TÉCNICOS PARA CRIAÇÃO DE APAS	
Biológico	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Caracterização da flora e da fauna; ▪ Análise sobre fragmentação e conectividades dos habitats.
Físico	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recursos hídricos superficiais e subterrâneos; ▪ Áreas de fragilidade ou sensibilidade (risco potencial de degradação pela influência do solo, declividade ou erosão); ▪ Características de solo e relevo (dados geológicos e geomorfológicos).
Socioeconômico	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dinâmica econômica: levantamento dos custos de implantação; levantamento das atividades econômicas envolvidas; negócios e postos de trabalho gerados; valoração do componente biológico e dos serviços ambientais; análise custo-benefício; ▪ Caracterização do uso e ocupação do solo nos limites propostos e principais tendências; ▪ Infraestrutura existente ou projetada, incluindo as redes e os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação. ▪ Dinâmica urbana: tendências de ocupação e identificação da rede urbana e das áreas de influência; existência de instrumentos de gestão urbana (plano diretor, zoneamento de uso e ocupação do solo); ▪ Dinâmica social: caracterização da população residente, contendo o número e tamanho médio das propriedades e o padrão de ocupação da área; avaliação dos principais indicadores socioeconômico; ▪ Dinâmica cultural: locais de valor histórico, arqueológico e cultural.
Político-institucional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificação das principais instituições e lideranças da sociedade civil com atuação na unidade; ▪ Os planos, programas e projetos que influenciam o uso e a ocupação da unidade; ▪ Capacidade institucional para gestão; ▪ Limites administrativos envolvidos.

Tabela 11 – Principais aspectos a serem avaliados nos estudos técnicos realizados para criação de uma APA. Elaborada a partir da legislação existente e das análises realizadas nos trabalhos de Cabral; Souza (2005) e Morsello (2006).

No caso da criação de APAs os aspectos biológicos devem ser abordados de maneira diferenciada, com enfoque sobre a **conservação dos recursos naturais**, já que se tem como objetivo a **utilização** desses recursos de maneira sustentável.

Assim, se para as unidades de proteção integral, estudos mais aprofundados sobre a fauna e a flora são necessários para definição do tamanho, forma e localização, nas unidades de uso sustentável, outros aspectos adquirem relevância, como os aspectos físicos (a bacia hidrográfica e os tipos de solos, por exemplo) mencionados por Cabral; Souza (2005) ou mesmo administrativos, como os limites de Municípios.

Por outro lado, a avaliação da fauna e flora deve apresentar enfoques diferenciados. Sobreleva identificar, por exemplo, a existência de corredores ecológicos¹², em que pese o SNUC não considerar obrigatória a sua previsão nas APAs.

Isto porque, as APAs podem desempenhar o papel de zona de amortecimento entre unidades mais restritivas e, no caso da existência de área urbana ou de expansão urbana inseridas em APAs seria conveniente considerar a possibilidade de conexão entre fragmentos de habitats, procurando conciliar a sua localização com as áreas verdes a serem obrigatoriamente previstas nos parcelamentos, conforme exigência da legislação federal urbana.

Devem ser apontadas, ainda, áreas naturais íntegras que mereçam proteção, no sentido de serem estabelecidas estratégias de conservação adequadas à realidade local. Caso seja necessário maior cuidado com ecossistemas preservados, os estudos podem indicar a instituição de categoria mais restritiva, inserindo-a dentro dos limites da APA.

Outro aspecto a ser avaliado é a existência de unidades de proteção integral dentro ou nas imediações da APA, para que, verificado o atributo a ser preservado, sejam definidas diretrizes para minimizar o impacto sobre a unidade mais restritiva.

É imprescindível que os estudos técnicos para criação de APAs considerem os aspectos socioeconômicos, para que sejam avaliadas efetivamente todas as implicações da instituição da unidade.

No que se refere à dinâmica econômica, é importante conhecer a forma como são utilizados os recursos naturais, bem como a demanda para sua utilização, já que podem ser estabelecidas restrições à utilização econômica da propriedade. A compreensão dos interesses econômicos envolvidos pode permitir, ainda, uma atuação mais efetiva na solução de conflitos e na gestão da unidade.

O Decreto n.º 4.340/02 determina, inclusive, que o ato de criação indique as atividades econômicas envolvidas, pelo que os estudos nessa etapa necessitariam proceder a tal

¹² De acordo com o SNUC, corredores ecológicos são porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais.

levantamento. Tal dispositivo pode ser interpretado como uma tentativa em se deixar claro e explícito, em especial para a comunidade envolvida e interessada na criação da unidade de conservação, as implicações econômicas decorrentes.

Pelo fato das áreas urbanas se constituírem na maioria dos casos em centros de atividades econômicas, abrigando agentes que atuam diretamente na transformação da paisagem natural, é relevante que também sejam consideradas para a avaliação do processo produtivo envolvido.

A dinâmica social e suas implicações também são aspectos relevantes, no sentido de caracterizar toda a população envolvida e como poderão ser afetadas pela instituição da APA, seja no que se refere a eventuais restrições ao uso de suas propriedades ou a atividades econômicas.

Nesse contexto, é importante levar em conta a dinâmica urbana, considerando as cidades ou núcleos urbanos existentes na área da unidade ou suas imediações, uma vez que esses são os locais onde se concentram os agentes que comandam as decisões de apropriação e uso do território, cujas demandas podem atuar diretamente na modificação da paisagem natural.

Para as APAs em áreas urbanas, a existência de instrumentos de gestão urbana, como os planos diretores, deve ser identificada, no sentido de que já se inicie um diálogo com o planejamento urbano. A integração de ações é necessária, no sentido de evitar conflitos, e as disposições já existentes no plano diretor, confrontadas com os demais aspectos avaliados, podem indicar pontos a serem tratados com maior profundidade.

3.3.2. A consulta pública

Além dos estudos técnicos, a criação de uma unidade de conservação, com exceção das estações ecológicas e reservas biológicas, deve ser precedida **obrigatoriamente** de consulta pública que, de acordo com o SNUC, tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade.

A redação do artigo 4º do Decreto n.º 4.340/02, que regulamenta o SNUC, dispõe que compete ao órgão executor proponente da nova unidade de conservação realizar, quando for o caso, a consulta pública. Entretanto, a expressão “quando for o caso”, refere-se ao fato de que para determinadas categorias (estações ecológicas, reservas biológicas e RPPNs) a Lei do SNUC não exige tal procedimento, pelo que não seria necessária a sua realização. Assim, para as demais categorias prevalecem as disposições da Lei.

O Decreto n.º 4.340/02 define, ainda, no seu artigo 5º que essa consulta consiste na realização de reuniões públicas ou de outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas, na qual devem ser indicadas, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta.

De acordo com a Instrução Normativa/ICMBio n.º 5/2008, a consulta pública não é deliberativa e a realização de reuniões públicas deve ser precedida das seguintes providências, com antecedência mínima de quinze dias:

1. Publicação no Diário Oficial da União de aviso de consulta pública, convidando a sociedade em geral e informando data, local e hora da sua realização;
2. Expedição de convite para os prefeitos dos municípios e os governadores dos estados abrangidos pela proposta da unidade, acompanhados da justificativa e mapa da proposta;
3. Publicação na rede mundial de computadores (internet) da justificativa para a criação e mapa da proposta.

Essa Instrução Normativa determina, ainda, que do processo de criação da unidade de conservação deverá constar a documentação comprobatória da consulta pública, incluindo:

- Cópia do aviso de consulta pública publicado no Diário Oficial da União e dos convites expedidos para os prefeitos e governadores;
- Memória da reunião pública, contendo um histórico do processo de consulta pública, um relato das principais questões levantadas durante a realização da reunião e um registro fotográfico da mesma;
- A lista dos documentos apresentados durante a reunião pública;
- A transcrição da gravação de áudio da reunião, quando for o caso.

Leuzinger (2007, p. 214) ressalta que as “outras formas de oitiva” não podem significar métodos de consulta que não consigam obter os subsídios desejados. Assim, por exemplo, consulta via *internet*, para populações que não têm acesso ou possuem acesso restrito a esse recurso não seria válida. Afirma, ainda, que a população afetada pela instituição da unidade de conservação deve ser efetivamente informada, não sendo suficiente um processo de consulta que não ouve ao menos parte daqueles que serão atingidos por essa criação.

Segundo Ganem (2007, p. 144) as consultas públicas se materializam, geralmente, por meio da realização das reuniões abertas denominadas audiências públicas, que não têm caráter vinculante, ou seja, elas não são deliberativas. A decisão de criar ou não uma unidade de conservação, bem como a sua dimensão e seus limites, são atribuição exclusiva do Poder Público, que não pode abrir mão de sua prerrogativa de decidir sobre a criação ou não de certa unidade de conservação, os seus limites e a categoria mais adequada. A ele cumpre tornar compatíveis as necessidades das populações locais com o interesse maior da Nação, inclusive das gerações futuras, quanto à proteção da biodiversidade.

Conforme explica Medeiros (2007, p. 84), o objetivo maior desta consulta é de informar, permitindo aos interessados sanar dúvidas relativas à categoria de manejo, localização, dimensão e limites da área que se pretende proteger. E acrescenta:

“O questionamento, por certo, deve fornecer subsídios para a decisão, contudo não é um evento plebiscitário. Ele exige de seus organizadores e condutores muita cautela e sensibilidade, inclusive para deixar o público satisfatoriamente esclarecido sobre o caráter deste evento no processo de criação de uma unidade de conservação.” (MEDEIROS, 2007, P. 84)

O mesmo autor afirma que a avaliação de algumas consultas públicas realizadas no Paraná revela que o fornecimento de informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas é muitas vezes menosprezado. As consultas públicas tem se constituído, na verdade, em momento de embate, havendo pouco ou nenhum interesse sobre as informações técnicas apresentadas, e praticamente nenhum questionamento sobre aspectos relacionados à efetividade da estratégia de conservação da natureza. A própria discussão dos limites e desenho das unidades se limita a revisões que buscam excluir propriedades e assim reduzir conflitos.

De qualquer maneira, entende-se que o mais conveniente para a criação de uma APA seria promover uma participação mais efetiva da comunidade durante o seu processo de criação, para que não se constituísse a consulta pública como o primeiro contato da população afetada com a proposta.

Entretanto, mesmo não sendo possível uma participação no âmbito dos estudos para instituição da unidade, a realização da consulta pública pode representar uma oportunidade para início do processo de conscientização e de conhecimento sobre a relevância da instituição da unidade, possibilitando aos futuros gestores conhecer os principais conflitos a serem administrados.

O importante é que as informações sejam fornecidas em linguagem acessível, com ênfase sobre as vantagens e desvantagens da proposta ou, em outras palavras, esclarecer para a comunidade a ser afetada “quem ganha” e “quem perde” com a instituição da unidade.

3.3.3. O instrumento legal de criação das APAs

De acordo com o SNUC, as unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público. Leuzinger (2007, p. 212) esclarece que a expressão “ato do Poder Público” engloba tanto atos

administrativos provenientes do Poder Executivo, quanto atos expedidos pelo Poder Legislativo. Desse modo, as unidades de conservação poderão ser instituídas por atos administrativos normativos, como decreto, resolução, portaria, ou por lei. Registra a autora que o usual é a criação por Decreto do Chefe do Poder Executivo, com exceção das RPPNs, que são instituídas por portaria do órgão ambiental, mas que algumas ARIEs foram instituídas por Resolução do CONAMA e várias florestas nacionais por Portarias do extinto IBDF.

As APAs são normalmente criadas por meio de Decreto, sendo oportuno lembrar que o Decreto Federal n.º 88.351/83, já mencionado neste Capítulo, fazia expressa referência a este instrumento para declarar uma Área de Proteção Ambiental.

A natureza jurídica do ato de criação da APA é relevante nas seguintes situações:

- para a possibilidade de transformação de unidade de conservação do grupo de uso sustentável em unidade de conservação do grupo de proteção integral;
- para a ampliação dos limites originais.

Isto porque, os procedimentos para que se efetive qualquer uma das situações podem ser empreendidos por meio de instrumento normativo do mesmo nível hierárquico daquele que criou a unidade.

Já a desafetação ou a redução dos limites da APA só pode ser realizada mediante lei específica, o que torna esse processo mais complexo.

Ganem (2007, p. 145) registra que a Constituição Federal do Brasil, no seu art. 225, §1º, III, já determina que a alteração e a supressão de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos é permitida apenas por meio de lei. E esclarece que tal dispositivo foi inserido em função da inundação das Sete Quedas, que, mesmo inserida na categoria de Parque Nacional, desapareceu sob as águas de Itaipu, a despeito de protestos da opinião pública.

Para Cabral; Souza (2005, p. 47) a elaboração do decreto de criação de uma APA se configurava em um elemento importante, na medida em que seria o primeiro instrumento normativo a ser usado na gestão da área.

Isto porque, o Decreto Federal n.º 88.351/83 previa que o decreto de instituição desta categoria é que deveria estabelecer as proibições e restrições de uso dos recursos ambientais nela contidas. Entretanto, o SNUC veio determinar que o plano de manejo é que deverá prever as normas que orientarão o uso da área e o manejo dos recursos naturais, pelo que o decreto de criação não mais se configura como um primeiro instrumento normativo.

Ao proceder a análise de vários decretos relativos a APAs, Côrte¹³ (1997, p. 50) ressalta que grande parte destes atos se restringe a copiar os mesmos termos utilizados em decretos anteriores, com objetivos pouco específicos, sem conter o mínimo de definições necessárias. A autora registra que isso parece decorrer do fato de que, identificada a necessidade de instituição da APA, trabalha-se no sentido de agilizar sua criação, estabelecendo uma legislação por demais generalizada que posteriormente deverá ser complementada ou regulamentada por outros instrumentos, o que nem sempre acontece.

Nos dias de hoje, de acordo com o Decreto n.º 4.340/02, o ato de criação de uma unidade de conservação deve indicar o seguinte:

- I - a denominação, a categoria de manejo, os objetivos, os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração;
- II - a população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável;
- III - a população tradicional residente, quando couber, no caso das Florestas Nacionais, Florestas Estaduais ou Florestas Municipais e
- IV - as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas.

Aplicando-se especificamente às APAs, verificar-se que o ato de criação deve conter o disposto nos incisos I e IV.

¹³ A autora analisou decretos de criação de APAs federais instituídas até 1997, portanto, antes da edição do SNUC, que introduziu alterações no conteúdo desses atos.

O art. 3º do Decreto n.º 4.340/02 estabelece que a denominação da unidade deverá basear-se, preferencialmente, na sua característica natural mais significativa, ou na sua denominação mais antiga, dando-se prioridade, neste último caso, às designações indígenas ancestrais.

Em face da exigência de que seja precedido de estudos técnicos, o ato de criação de uma unidade de conservação pode se constituir em valioso instrumento, principalmente por registrar, de maneira consistente, os objetivos para sua instituição e, assim, nortear o processo de implantação e gestão da unidade.

3.4. O PROCESSO DE GESTÃO DAS APAs

O objetivo de conservação dos recursos naturais não cessa com a instituição de unidades de conservação, já que essas áreas continuam sofrendo diversas ameaças, surgindo a necessidade de gerir ou manejar esses espaços.

Ocorre que, aplicados a unidades de conservação *manejo*, *gestão*, *gerenciamento* e *administração* têm sido utilizados com o mesmo significado, uma vez que, com origem no termo inglês *management*, tendem a significar em português o ato de dirigir ou governar (CÔRTE, 1997, p. 66).

Para Côrte (1997, p. 66), os termos *manejo* e *gestão* têm sido utilizados para designar atitudes similares em diferentes categorias de unidades de conservação. O termo *manejo* é usado para designar as atividades e ações que podem e devem acontecer em unidades de conservação de uso indireto¹⁴, cujas terras estão sob o domínio do Poder Público e onde o uso é bastante restrito. Daí vem o termo *plano de manejo*, que contém as ações necessárias ao cumprimento dos objetivos de criação da unidade. Por sua vez o termo *gestão* tem sido usado para designar o ato de gerir as unidades de conservação de uso direto¹⁵, ou seja, aquelas que, mesmo permanecendo nas mãos dos seus proprietários, são submetidas a restrições de uso. Nesse caso, para atingir os objetivos de proteção ambiental é definido o *plano de gestão ambiental*

¹⁴ Designação dada às unidades de proteção integral antes da aprovação do SNUC.

¹⁵ Designação dada às unidades de uso sustentável antes da aprovação do SNUC.

que, da mesma forma, estabelece diretrizes e orienta programas, projetos e ações que devam ser executados na região.

Assim, a autora esclarece que, no caso das APAs, no âmbito do IBAMA, tem sido utilizado o termo *gestão ambiental*. Daí a elaboração do “Roteiro Metodológico para a Gestão de Área de Proteção Ambiental – APA” (grifo nosso), que será abordado mais adiante neste Capítulo.

Segundo Araújo (2007, p. 117), o termo *manejo* de unidades de conservação está consagrado em toda a América Latina, relacionando-se principalmente à manipulação dos recursos naturais, como manejo de fauna, manejo florestal, manejo de solo, entre outros. Ocorre que no gerenciamento de uma unidade de conservação são realizadas diversas atividades que vão bem além do manejo de recursos naturais. Assim, o mais apropriado, segundo o autor, seria a utilização do conceito de *gestão* de unidades de conservação, que é mais amplo e engloba as atividades de manejo dos recursos naturais.

De acordo com Farias (2004, p. 36), a palavra *manejo* tem sido utilizada para designar uma ampla diversidade de ações e atividades desenvolvidas nas unidades de conservação. Ao analisar diversas definições de *manejo*, o autor registra que este conceito associado a áreas protegidas, ganhou amplitude com o passar do tempo, provavelmente em razão do acréscimo de desafios e problemas a enfrentar, mais abrangente que aquele emprestado do manejo de ecossistemas em que o objeto de análise é o ecossistema em si, com seus limites definidos. Com base em diversos conceitos pesquisados, o autor define *gestão* de unidades de conservação como sendo “a equilibrada coordenação dos componentes técnicos e operacionais (recursos humanos, materiais, financeiros) e os diversos atores sociais que incidem sobre o desenvolvimento da área, de maneira tal a obter-se a eficácia requerida para se lograr os objetivos para os quais a unidade foi criada e a manutenção da produtividade dos ecossistemas abrangidos”.

Farias (2004) ressalta que, mesmo que o termo *manejo* seja usual, condiz principalmente com a manipulação dos recursos naturais renováveis em determinados sistemas ambientais, como o manejo da vegetação, manejo da fauna, manejo de solos ou manejo integrado de pragas. E acrescenta:

“Para se proteger uma dada UC são necessários poucos requisitos, como as atividades de vigilância e de manutenção geral; por outro lado, para se conservar a mesma área à posteridade novos componentes são imprescindíveis ao sistema gerencial: a pesquisa científica, responsável pela possibilidade de intervenções inteligentes junto aos recursos protegidos; a educação ambiental visando o “dar a conhecer” à comunidade como um todo e angariando apoio político para as ações de conservação; forte elemento de psicologia humana para dirimir assuntos atinentes às relações interpessoais dos funcionários; relações públicas com os vizinhos e lideranças locais; interação com organizações locais e religiosas, entre outras infindáveis variantes” (FARIAS, 2004, p. 40).

Farias (2004, p. 40) conclui que as atividades que o técnico responsável por uma unidade de conservação realiza ou deveria realizar, vão além da administração ou manejo: “é gestão, mediante o envolvimento sistêmico e o jogo equilibrado dos componentes presentes no teatro de operações”.

Morsello (2006, p. 19) utiliza o termo *manejo* para referir-se às atividades realizadas em uma unidade de conservação que são posteriores à sua implantação e *gerenciamento* e *gestão* para denominar o ato de gerir ou administrar uma atividade na unidade. A autora faz referência, ainda, ao *manejo de ecossistemas*, conceituando-o como sendo uma abordagem de manejo de áreas protegidas que abrange áreas amplas e diferenciadas em termos ecológicos, humanos e econômicos. Nessa abordagem, procura-se trabalhar com a complexidade presente no manejo de unidades de conservação ao invés de eliminá-la ou ignorá-la, incorporando várias áreas do conhecimento de forma interdisciplinar e uma ampla escala geográfica.

Souza (2002, p. 45) registra que o conceito de *gestão*, há bastante tempo estabelecido no ambiente profissional ligado à administração de empresas, vem sendo utilizado em conexão com outras áreas, como a urbana e a ambiental. Alerta, porém, que a gestão não deve ser considerada como um sucedâneo do planejamento. Planejamento e gestão possuem referenciais temporais distintos e se referem a diferentes tipos de atividades. Planejar remete ao futuro, tentando simular os “desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios”. De outro lado, gestão remete ao presente, administrando uma situação dentro dos marcos dos recursos disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas. O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra e a gestão é a efetivação das condições

que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Assim, são distintos e complementares.

Para Bezerra (1996, p. 27) a gestão ambiental caracteriza-se como uma ação centrada na tomada de decisão sobre casos particularizados, mediando conflitos inerentes à utilização de recursos naturais para atendimento das demandas socioeconômicas e as ações de conservação e preservação ambiental.

Segundo Seiffert (2007, p. 45), o processo de gestão ambiental surgiu como uma alternativa para buscar a sustentabilidade dos ecossistemas antrópicos, harmonizando suas interações com os ecossistemas naturais, lidando com situações que envolvem interesses conflitantes em relação à forma de utilização de um determinado bem ambiental. E acrescenta que a gestão ambiental integra em seu significado:

- A política ambiental, que é o conjunto consistente de princípios doutrinários que conformam as aspirações sociais e/ou governamentais no que concerne à regulamentação ou modificação no uso, controle, proteção e conservação do ambiente;
- O planejamento ambiental, que é o estudo prospectivo que visa à adequação do uso, controle e proteção do ambiente às aspirações sociais e/ou governamentais expressas formal ou informalmente em uma política ambiental, por meio da coordenação, compatibilização, articulação e implantação de projetos de intervenções estruturais e não estruturais;
- O gerenciamento ambiental, que é o conjunto de ações destinado a regular o uso, controle, proteção e conservação do meio ambiente e a avaliar a conformidade da situação corrente com os princípios doutrinários estabelecidos pela política ambiental;
- O monitoramento ambiental, que é o controle sistemático das características atuais da situação problema (diagnóstico), tendo em vista os cenários alternativos mais próximos da situação desejada possível (prognóstico) em função dos instrumentos de gestão ambiental utilizados em uma dada realidade (SEIFFERT, 2007, p. 54)

A autora esclarece que o gerenciamento ambiental é parte integrante da gestão ambiental e está associado a medidas de caráter mais tático na organização, enquanto a gestão implica em processo de ordem estratégica.

Phillips (2002, p. 39) utilizou o termo *gestão* para identificar o processo pelo qual as políticas e os objetivos para as áreas protegidas são acordados, definidos, implantados, monitorados e revistos.

A Lei n.º 9.985/00 (SNUC) não trouxe maiores esclarecimentos acerca da aplicação dos termos *gestão* e *manejo*. Se, por um lado, o inciso VIII do artigo 2º, veio definir *manejo* como “todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas”, por outro lado, o título do Capítulo IV da mesma lei utiliza o termo *gestão*, como atividade atrelada à criação e implantação das unidades de conservação.

Como visto no Capítulo 1, diante do novo paradigma para as unidades de conservação, essas áreas não são mais tratadas como “ilhas”, mas devem ser desenvolvidas como “redes”, com atenção aos problemas e ameaças que circundam a unidade e com a incorporação de um número maior de atores, tanto no processo de criação como de implantação.

Além dos assuntos relacionados aos recursos naturais propriamente ditos, um aspecto na administração de espaços protegidos que vem aumentando sua importância é a relação entre as pessoas/natureza e como solucionar possíveis conflitos, notadamente quando se considera a possibilidade de permanência da população residente em determinadas categorias de unidades de conservação de uso sustentável, como as APAs.

De outra forma, tem sido constatada a necessidade de apoio político e econômico para que as unidades de conservação sejam efetivamente implantadas, pelo que tais aspectos demandam um tipo de administração empresarial das unidades.

Daí que a atuação dos dirigentes de uma unidade de conservação pode ultrapassar os limites físicos da própria unidade e exigir um perfil menos especializado, no sentido de que deve lidar com questões mais amplas do que apenas aquelas relacionadas aos ecossistemas e à administração ou gerenciamento.

Dentro dessa ótica, corrobora-se com a opinião de autores como Araújo (2007) e Farias (2004) de que o termo *gestão* melhor se aplica às unidades de conservação de uso sustentável como as APAs, tendo em vista a necessidade de se tratar não apenas com o manejo dos recursos naturais, mas com situações mais complexas que envolvem conflitos em relação à forma de utilização desses recursos.

Para Moraes (2003, p. 55) cabe ao gestor o papel de animador, com sensibilidade e perspicácia para lidar com as múltiplas variáveis do processo, argumentando favoravelmente às mudanças necessárias, lidando com as resistências e ansiedade. Demanda, portanto, um perfil particular, de formação abrangente, apto a se relacionar com **gente**, além da capacidade para lidar com o manejo dos recursos naturais presentes.

3.4.1. Princípios para a gestão de APAs

Phillips (2002, p. 34) apresenta doze princípios para a gestão da categoria V – “Paisagens Protegidas” da IUCN que, conforme abordado no início deste Capítulo, corresponde à APA:

1. A conservação da paisagem, da biodiversidade e dos valores culturais estão no cerne da abordagem para esta categoria;
2. **O foco da gestão deve ser a interação entre pessoas e natureza;**
3. As pessoas devem ser vistas como guardiães da paisagem;
4. **A gestão deve ser feita com e por meio da população local e, principalmente, para e por ela;**
5. A gestão deve basear-se em abordagens cooperativas;
6. **Uma gestão eficaz exige apoio político e econômico;**
7. A preocupação com a proteção deve estar associada à restauração de valores naturais e culturais;
8. Quando há um conflito irreconciliável entre os objetivos de gestão, a prioridade deve ser dada à manutenção das qualidades específicas da área;
9. As atividades econômicas que não precisam ter lugar dentro da unidade devem estar localizadas fora da mesma;

- 10 . A gestão deve ser empresarial e do mais alto padrão profissional;
- 11 . A gestão deve ser flexível e adaptável;
- 12 . O sucesso da gestão deve ser medido em termos ambientais e sociais.

Para Cabral; Souza (2005, p. 49), o desafio nas APAs é balancear os interesses individuais, como forma de possibilitar a proteção dos ecossistemas. Para que isso ocorra, a atenção deve estar voltada à gestão desses interesses e das atividades, de maneira que os proprietários, impulsionados por motivações individuais, optem pelo comportamento de conservação de recursos.

Nesse sentido, os autores comentam sobre três tipos de motivação que os proprietários têm em relação aos usos do solo: a) o entendimento de que uma atividade legal é mais provável de ocorrer do que uma ilegal, relacionada às restrições estabelecidas na legislação; b) uma atividade lucrativa é mais provável de ocorrer do que uma não lucrativa, relacionada à motivação econômica, regida pela lei de mercado; c) uma atividade aprovada pela comunidade envolvida no processo é mais provável de ocorrer do que uma não aprovada, ou seja, uma atividade não aceita de acordo com as normas sociais e culturais preexistentes.

Guapyassú (2000, p.46) esclarece que **o processo de gestão das unidades de conservação de uso sustentável foi sendo adaptado a partir daqueles desenvolvidos para as unidades de proteção integral**. Conforme registrado no Capítulo 2, o Decreto n.º 84.017/79 estabeleceu o *plano de manejo* como instrumento para o manejo adequado dos parques nacionais brasileiros. Alerta, porém, que não se pode pensar a gestão de uma unidade de uso sustentável do mesmo modo que se pensa a de uma unidade de proteção integral, ou seja, com ênfase na preservação estrita. Tem que se pensar em termos de desenvolvimento sustentável, e a preservação estrita só deve ser aplicada quando se apresentar essencial para a manutenção dos processos ecológicos que irão viabilizar esse desenvolvimento ou a perenidade de determinados recursos, como os hídricos. E acrescenta:

“A unidade de manejo sustentável deve ser vista a partir de sua realidade ambiental, considerando não só suas características ecológicas, como entre outras: a distribuição da propriedade, suas características e evolução; as atividades econômicas existentes, suas características, tendências e especialização; a estrutura institucional incidente, e sua normatização concorrente e complementar (as esferas federais, estaduais e municipais, a superposição de atribuições e de normas); o planejamento já existente (nas diversas instâncias de poder).

No caso das unidades de manejo sustentável de domínio privado, deve ocorrer a evolução da visão imóvel, estática, do seu território, para uma visão dinâmica, já que se faz necessário harmonizar as atividades antropogênicas com a limitação do grau e da incidência da antropização. Aí se põe uma questão importante: a construção de um consenso (desejável, embora nem sempre fácil de obter) para definir os limites desta antropização.

A implementação e gestão de unidades de manejo sustentável requer uma flexibilidade de visão e uma dinâmica de ação-reação que infelizmente não são comuns ao Poder Público, que não tem sabido enfrentar questões onde sua autoridade é limitada (no caso, pelo direito de propriedade).” (GUAPYASSÚ, 2000, p. 46)

Assim, Guapyassú (2000, p. 45) ressalta que, muitas vezes, os planos de manejo e zoneamentos de unidades de uso sustentável são calcados em premissas estritamente preservacionistas e não em princípios conservacionistas.

Para Röper (2000, p.) a implementação de uma categoria de manejo como a APA não se faz com base em uma reconfiguração meramente discursiva dos procedimentos operacionais. Ao redirecionar o enfoque da gestão dos objetos para os sujeitos da conservação, a APA exige uma incorporação diferenciada de fatores socioeconômicos, que não poderá se restringir à compilação de dados estatísticos, devendo sim consistir numa relação interativa entre planejadores e atingidos.

Por conseguinte, mais do que pertinente o posicionamento de Moraes (2003, p. 55) que ressalta que a população é a chave para a gestão de uma APA. Para isso é necessário conhecer a população local da área com detalhe e profundidade na sua diversidade, como também os usuários externos dessa área, atentando para os benefícios econômicos e necessidades sociais a serem buscados.

Desta forma, o enfoque da gestão de APA está na participação dos principais interessados, que incluem o órgão responsável pela unidade, os moradores, usuários dos recursos naturais, prefeituras ou administrações regionais, organizações não governamentais, instituições de pesquisa e demais setores que integram seu contexto político, socioeconômico e cultural (GUAPYASSÚ, 2003, p. 24).

No que se refere à responsabilidade pela gestão, considerando que as unidades de conservação são instituídas pelo Poder Público, fica a cargo de entidades governamentais: secretarias, autarquias ou departamentos.

Entretanto, as diretrizes estabelecidas na Lei do SNUC asseguram a participação efetiva das populações locais na gestão dessas unidades, pelo que **o processo de gestão das unidades de conservação deve necessariamente ser participativo.**

A Lei do SNUC, no Capítulo IV, tratou de maneira conjunta os aspectos relativos à criação, à implantação e à gestão das unidades de conservação. Desta forma, após apreciação desses dispositivos e com base na pesquisa teórica realizada, optou-se por subdividir os aspectos relacionados à gestão de APAs quanto à forma e quanto aos instrumentos, da seguinte maneira:

- I. Forma de gestão:
 - a. Conselho da APA
 - b. Compartilhada
 - c. Integrada
 - d. Por meio de parcerias

- II. Instrumento de gestão:
 - a. Plano de manejo
 - b. Zoneamento
 - c. Licenciamento ambiental

3.4.2. Formas de gestão

No caso da APA, o principal fórum de participação é o **Conselho da APA** que, nos termos do §5º do artigo 15 da Lei n.º 9.985/00, será presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente. O Decreto n.º 4.320/02 esclarece o seguinte, acerca da composição:

- A representação dos órgãos públicos deve contemplar, quando couber, os órgãos ambientais dos três níveis da Federação e órgãos de áreas afins, tais como pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia e povos indígenas e assentamentos agrícolas.
- A representação da sociedade civil deve contemplar, quando couber, a comunidade científica e organizações não-governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade, população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica.
- A representação dos órgãos públicos e da sociedade civil nos conselhos deve ser, sempre que possível, paritária, considerando as peculiaridades regionais.

Guapyassú (2003, p. 12) ressalta, porém, que nem a Lei do SNUC e nem o respectivo Decreto regulamentador definem se o papel dos Conselhos das APAs deve ser consultivo ou deliberativo.

O Decreto n.º 4.340/02 estabelece as seguintes competências para o conselho de uma unidade de conservação:

- I - elaborar o seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instalação;
- II - acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, quando couber, garantindo o seu caráter participativo;
- III - buscar a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno;
- IV - esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade;
- V - avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação;

VI - opinar, no caso de conselho consultivo, ou ratificar, no caso de conselho deliberativo, a contratação e os dispositivos do termo de parceria com OSCIP, na hipótese de gestão compartilhada da unidade;

VII - acompanhar a gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade;

VIII - manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos; e

IX - propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso.

Em que pese ser bastante usual a utilização do termo “conselho gestor”, convém observar que não consta dentre as competências arroladas pelo Decreto n.º 4.430/02 a atribuição para a gestão da unidade.

Guapyassú (2003, p. 12) ressalta, todavia, que nada impede que isso aconteça na prática, uma vez que algumas APAs vêm delegando a seus conselhos atribuições de gestão da unidade e obtendo ótimos resultados.

Conforme registra Guapyassú (2003, p.24) nas APAs podem ser aplicadas diferentes formas de gestão participativa que incluem a participação pontual ou contínua dos diferentes envolvidos. A idéia central é sempre a mesma: tomar decisões em conjunto visando o benefício coletivo, respeitando-se os princípios e as diretrizes definidas para a categoria e buscando-se atingir os objetivos específicos estabelecidos para a unidade.

A autora distingue três formas de gestão participativa: compartilhada, integrada e por meio de parcerias.

A **gestão compartilhada** ou co-gestão, diz respeito a mais de uma entidade gerindo simultaneamente uma unidade de conservação, como é o caso da gestão por meio de **organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)** (GUAPYASSÚ, 2003, p. 24).

A participação das OSCIP na gestão de unidades de conservação encontra-se prevista no artigo 30 da Lei do SNUC. O Decreto n.º 4.340/02 prevê que a gestão compartilhada será regulada por termo de parceria firmado com o órgão executor e que a OSCIP deve apresentar dentre seus objetivos institucionais a proteção do meio ambiente ou a promoção do desenvolvimento sustentável, bem como deve comprovar a realização de atividade de proteção do meio ambiente ou desenvolvimento sustentável, preferencialmente na unidade de conservação ou no mesmo bioma.

Morsello (2006, P. 263) destaca algumas vantagens na atuação dessas entidades, como a facilidade para mobilizar recursos, inclusive de fontes privadas; maior mobilidade na estrutura e esquema mais informal de trabalho, bem como facilidade para iniciar e manter trabalhos com populações rurais. Registra, também, algumas desvantagens, como a limitada capacidade administrativa.

A **gestão integrada** compreende as negociações e os entendimentos que devem ser feitos buscando uniformidade de gerenciamento de uma ou mais unidades de conservação (GUAPYASSÚ, 2003, p. 24). Um exemplo é a gestão dos **mosaicos** de unidades de conservação.

O mosaico é o conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, que estarão sujeitas à gestão integrada e participativa, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional. Também pode vir a integrar o mosaico para fins de sua gestão, os corredores ecológicos, reconhecidos em ato do Ministério do Meio Ambiente.

De acordo com o Decreto n.º 4.340/02, o mosaico de unidades de conservação será reconhecido em ato do Ministério do Meio Ambiente, a pedido dos órgãos gestores das unidades de conservação e deverá dispor de um **conselho de mosaico**, com caráter consultivo e a função de atuar como instância de gestão integrada das unidades de conservação que o compõe.

Guapyassú (2003, p. 15) alerta que o Conselho de Mosaico não se confunde com o Conselho da unidade. São conselhos diferentes, ou seja, o Conselho de Mosaico não substitui o Conselho criado especificamente para a APA, já que apresenta como principal objetivo a integração, para que se evitem conflitos na gestão das unidades. Assim, as atividades dos dois conselhos devem ser, além de integradas, complementares.

Os consórcios intermunicipais são outro exemplo de gestão integrada, nos casos em que a área da unidade abrange diferentes municípios ou Estados. Estes participam da gestão da unidade, partilhando responsabilidades, buscando consenso nas decisões e os recursos humanos e financeiros para a realização de ações de manejo e de gerenciamento (GUAPYASSÚ, 2003, p. 24).

A **gestão por meio de parcerias** se aplica a todas as formas de gestão participativa e significa “fazer junto”, em cooperação, com a participação do Estado e de diferentes setores da sociedade civil. Assim, na gestão compartilhada uma determinada instituição pode ser parceira do órgão executor ao gerenciar a unidade ou desenvolver uma ou várias atividades específicas. Da mesma forma, a gestão integrada envolve uma série de parceiros que podem tomar parte do desenvolvimento de atividades relacionadas à gestão da área (GUAPYASSÚ, 2003, p. 25).

Na opinião de Dourojeanni; Pádua (2007, p. 87) a presença de populações e de exploração dos recursos dentro da unidade de uso sustentável eleva dramaticamente a complexidade do manejo e a multiplicação dos conflitos que as autoridades da unidade devem administrar, sendo que a margem de manobra dos que manejam as unidades se vê seriamente limitada pelos direitos de propriedade ou de uso.

Segundo os referidos autores, a participação da população nos temas referentes ao manejo de unidades de conservação deve seguir algumas regras para evitar o risco de que no lugar de ajudar a harmonizar os interesses da sociedade civil com os da unidade, façam o contrário, criando animosidade contra a unidade ou prejudicando a sua integridade e qualidade, quais sejam:

- As decisões resultantes da participação não podem ultrapassar as normas legais que correspondem à categoria da unidade de conservação, nem alterar os objetivos que correspondem a essa categoria;
- Do mesmo modo, essas decisões não podem, pelo voto popular, quebrar pautas baseadas em informação científica e que poderiam ocasionar danos à unidade;
- Se existem razões de força maior para alterar os objetivos da categoria de unidade de conservação, antes de executar essa alteração deve-se pleitear a mudança da categoria;
- A participação deve estar fundamentada em informação completa e de boa qualidade e não, como é o caso comum, em informações parciais ou falsas.

Para Dourojeanni (2007) a gestão de APAs requer equipes de profissionais muito maiores, mais competentes e multidisciplinares do que outras categorias de unidades de conservação. E acrescenta que as discussões e negociações necessárias para se chegar a um consenso em unidades de uso sustentável são mais complexas por envolverem os atores residentes na área e na sua zona de influência e considerando que discussões sobre restrição de direito ou qualquer outra ação é mais difícil com proprietários da terra, do que com vizinhos ou usuários eventuais. Ao passo que nas de proteção integral as discussões envolvem os atores do entorno, o que reduz muito a sua complexidade. “Assim, nas unidades de usos sustentável a paciência é a palavra de ordem para os funcionários responsáveis pela gestão”.

Oliva (2000, p. 124) ressalta que um processo de gestão participativa deve contar com a motivação dos agentes envolvidos, bem como com um documento de planejamento para a implantação da unidade, preferencialmente, um plano de manejo, que será objeto de análise no tópico seguinte.

Por fim, é interessante observar que se a criação de unidades de conservação de uso sustentável como a APA é relativamente simples, o mesmo não se pode dizer da sua gestão.

3.4.3. Instrumentos de gestão

Faz-se oportuno esclarecer, de início, a distinção existente entre o *zoneamento ecológico-econômico (ZEE)*, o *plano de manejo* e o *zoneamento do plano de manejo* e a pertinência de aplicação de cada um deles na gestão das APAs.

O zoneamento ambiental, previsto como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, pelo inciso II do art. 9º da Lei Federal n.º 6.938/81, já referenciada no Capítulo 2 desta dissertação, encontra-se regulamentado como sendo o ZEE, por meio do Decreto n.º 4.297, de 10 de julho de 2002.

Conforme explica Batistela (2007), o ZEE emergiu como uma proposta para subsidiar as decisões de planejamento social, econômico e ambiental do desenvolvimento e do uso do território nacional em bases sustentáveis, cuja coordenação inicial foi submetida à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Com a edição do Decreto n.º 4.297/02, o ZEE foi definido como instrumento estratégico de organização do território, com o objetivo de subsidiar as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas e projetos que utilizem recursos naturais,

Del Prette (2006, p. 188) esclarece que **o ZEE é um instrumento mais abrangente e geral que os zoneamentos setoriais** e tem o papel de orientar as ações de comando e controle, com vistas à proteção ambiental, assim como subsidiar a adoção de instrumentos econômicos que propiciem um novo padrão de financiamento, fortaleçam as negociações sobre conflitos socioambientais e estabeleça um novo pacto de uso.

Já o *plano de manejo*, conforme definição constante na Lei do SNUC, é o documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu *zoneamento* e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade. E acrescenta o SNUC que todas as unidades de conservação devem dispor de um *plano de manejo*.

O *zoneamento do plano de manejo*, por sua vez, é conceituado pela mesma Lei como sendo a definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de oferecer os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz.

Convém esclarecer que o *zoneamento do plano de manejo*, muitas vezes é denominado de *zoneamento ambiental*. Entretanto, considerando a mencionada regulamentação do zoneamento ambiental como ZEE, entende-se como mais correta a utilização do termo *zoneamento do plano de manejo*.

Diante do exposto, nos termos do que estabelece o SNUC, é o *plano de manejo* o instrumento que deve orientar a utilização dos recursos naturais na unidade, definindo as atividades, os meios e o pessoal necessários para a gestão, bem como é no seu âmbito que devem ser estabelecidas as normas de uso e ocupação para alcançar os seus objetivos, por meio de seu *zoneamento*.

Diante do exposto, considerando as disposições do SNUC, **o plano de manejo se mostra como o instrumento de gestão mais adequado para a APA, pelo que merece revisão o dispositivo contido na Resolução/CONAMA n.º 10/88 que define o zoneamento ecológico-econômico como o instrumento que deve dispor sobre as normas de uso da unidade.**

Por outro lado, é importante registrar que o *plano de manejo* não pode existir sem a definição do seu *zoneamento*, que é imprescindível para a determinação do uso do espaço geográfico que compreende a unidade. O *zoneamento do plano de manejo*, por sua vez, não pode existir isoladamente: o gerenciamento da APA depende da existência de um conjunto de ações integradas de planejamento e gestão ambiental, para controlar o processo de ocupação, uso do solo e dos recursos naturais (GUAPYASSÚ, 2003, p. 18).

Esse entendimento é importante uma vez, em muitos casos, ocorre apenas a elaboração do zoneamento da APA. Entretanto, se esse zoneamento não vier acompanhado de estratégias, programas e atividades que possibilitem atingir os objetivos e metas da unidade, bem como

que promovam a participação e integração da sociedade, não se estará realizando efetivamente a gestão da unidade.

3.4.3.1. Plano de Manejo

Como visto anteriormente, o plano de manejo constitui-se no referencial das ações a serem empreendidas pelo gestor da APA, no qual são estabelecidos os responsáveis pela execução das atividades previstas e os compromissos que envolvem os diferentes setores da sociedade diretamente relacionados com o gerenciamento da unidade (GUAPYASSÚ, 2003, p. 17).

O artigo 27 da Lei n.º 9.985/00 (SNUC) reza que o Plano de Manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas. E complementa determinando que na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, será assegurada a **ampla participação da população residente**.

Nesse sentido, o ICMBio em recente norma que disciplina a elaboração de planos de manejo para as categorias de reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável (Instrução Normativa n.º 01, de 18 de setembro de 2007) adotou a denominação de *plano de manejo participativo*.

Por sua vez, o artigo 28 do SNUC estabelece que são proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu **plano de manejo** e seus regulamentos.

Assim, para Vulcanis (2003, p. 38) foi delegado ao plano de manejo poderes bastante expressivos, pois é por meio dele que se estabelecem as restrições ao uso da propriedade, no caso das APAs, sem direito a indenização. “Em outras palavras, pode-se dizer que o plano de manejo é a lei da UC, de modo que nada pode ser realizado sem que nele esteja previsto”.

É importante que o plano de manejo se adapte às características e necessidades da APA, sendo viável técnica e financeiramente, devendo conter as diretrizes de manejo e as normas estabelecidas para cada zona, ou seja, o conjunto de regras que irá orientar o processo de ordenamento e uso do espaço geográfico da área e o manejo dos recursos naturais (GUAPYASSÚ, 2003, p. 17).

Dourojeanni; Pádua (2007, p. 85) informam que os planos de manejo foram popularizados a partir do final da década de 1970 devido aos esforços pioneiros de Kenton Miller. Até então, era comum a realização de obras e a adoção de decisões de caráter definitivo sem nenhum planejamento, “apenas aplicando o critério dos chefes ou de autoridades do governo central, sem conhecimento ou experiência do tema”.

Scardua (2007, p. 94) registra que os primeiros planos de manejo de unidades de conservação, no Brasil foram desenvolvidos pelo IBDF, na década de 1970, baseados em metodologia sugerida pela *Food and Agriculture Organization* (FAO). Na década de 1990, o IBAMA iniciou parceria com a *Deutsche Gessellschaft Für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) adotando a metodologia *Ziel Orientierte Projekt Planung* (ZOO) (planejamento orientado por objetivos), que resultou no “Roteiro metodológico para elaboração de planos de ação para implementação e gerenciamento de unidades de conservação de uso indireto”, em 1993, alterado em 1996. Posteriormente, foram desenvolvidos pelas referidas entidades o “Roteiro Metodológico para a Gestão de Áreas de Proteção Ambiental – APA”, o “Roteiro Metodológico de Planejamento de Parques Nacionais, Reserva Biológica e Estação Biológica”, o “Roteiro Metodológico para Elaboração de Planos de Manejo para Florestas Nacionais” e o “Roteiro Metodológico para Elaboração de Plano de Manejo para Reservas Particulares do Patrimônio Natural”.

Segundo Scárdua (2007, p. 95) todos esses roteiros destacam-se por apresentarem um planejamento participativo, contínuo, gradativo e flexível. E ressalta que os últimos roteiros já mudaram a concepção metodológica para a proposição de ações, mediante a adaptação da metodologia de planejamento estratégico com Metaplan¹⁶.

¹⁶ Scárdua (2007, p. 95) define Metaplan como um método de moderação de grupos para a busca de soluções que utiliza técnicas de visualização com fichas para planejamento e condução de reuniões.

Araújo (2007, p. 120) esclarece que, de acordo com esses roteiros, o processo de planejamento deve ser **contínuo**, uma vez que os conhecimentos gerados evoluem simultaneamente durante a implementação do plano, embasando futuras revisões do planejamento; **gradativo**, pois o grau de manejo da área dependerá da profundidade dos conhecimentos gerados; **flexível**, pela possibilidade de serem revisadas informações em um plano, sempre que se dispuser de novos dados, sem a necessidade de proceder à revisão integral do documento e **participativo**, uma vez que sua elaboração deve envolver a participação de vários segmentos da sociedade.

O “Roteiro Metodológico para a Gestão de Área de Proteção Ambiental – APA” (1999), elaborado pelo IBAMA, propõe como principal instrumento para a gestão da APA o *plano de gestão*.

Relembrando a explicação dada por Côrte ((1997, p. 66), constante na parte inicial deste Capítulo, no âmbito do IBAMA, o termo gestão seria aplicado a unidades de conservação de uso direto (ou de uso sustentável, nos termos da legislação atualmente em vigor), pelo que, no caso das APAs, seria definido um *plano de gestão* e não um *plano de manejo*.

Segundo IBAMA/GTZ (1999) o plano de gestão seria composto por:

1. **Quadro socioambiental/diagnóstico:** abrange as análises do meio biótico, abiótico, socioeconômico e dos aspectos políticos e institucionais, no âmbito do território interno e macro-regional da APA. Deve ser concluído com a identificação dos problemas e oportunidades e o diagnóstico de suas causas e realizado de forma participativa com agentes interessados na gestão, a partir da sistematização do conhecimento técnico existente sobre a APA. (IBAMA/GTZ, 1999, p. 40)
2. **Matriz de planejamento ou quadro lógico do plano:** apresenta os principais elementos do plano, proporcionando sua visualização de forma sintética, a partir da missão da APA e da estratégia adotada para atingi-la. (IBAMA/GTZ, 1999, p. 40)
3. **Zoneamento ambiental:** estabelece a ordenação do território da APA, e as normas de ocupação e uso do solo e dos recursos naturais. Objetiva estabelecer

distintos tipos e intensidades de ocupação e uso do solo e dos recursos naturais, por meio da definição de um conjunto de zonas ambientais com seu respectivo corpo normativo. Tem como pressuposto um cenário de desenvolvimento futuro, formulado a partir das peculiaridades ambientais da região, em sua interação com processos sociais, culturais, econômicos e políticos, vigentes ou prognosticados para a APA e sua região (IBAMA/GTZ, 1999, p. 40).

4. **Programas de ação:** conjunto de atividades a serem realizadas para que sejam alcançados os objetivos específicos da APA, dentro das estratégias estabelecidas, por meio de programas. São apresentados os seguintes exemplos de Programas de Ação: Programa de Conhecimento (envolvendo ações relativas a estudos ambientais e pesquisas, monitoramento e informações); Programa de Gestão Ambiental (envolvendo ações para promoção e recuperação da biodiversidade, utilização sustentável de recursos, saneamento ambiental, controle e fiscalização) e Programa de Gestão Interinstitucional (envolvendo ações de integração regional, comunicação social e gerenciamento) (IBAMA/GTZ, 1999, p. 41 e p. 195)
5. **Sistema de gestão:** componente gerencial da APA, que apresenta a composição do Comitê Gestor, instância de direção colegiada, bem como os instrumentos legais que o estabelecem. (IBAMA/GTZ, 1999, p. 41).
6. **Monitoramento e avaliação:** instrumentos básicos para o gerenciamento da implementação do plano de gestão que asseguram a interação entre o planejamento e a execução, possibilitando corrigir desvios e retroalimentar permanentemente todo o processo de planejamento, por meio da experiência vivenciada com a execução do plano. A monitoria diferencia-se qualitativamente de um simples acompanhamento, pois além de documentar sistematicamente o processo de implantação do Plano, avalia desvios na execução das atividades propostas, antecipando e prognosticando as possibilidades de alcance dos objetivos e recomendando as ações corretivas para ajuste (IBAMA/GTZ, 1999, p. 41).

A elaboração desses produtos deveria ser realizada de forma gradativa, uma vez que são previstas três fases, desenvolvidas sucessivamente, de forma a garantir a evolução na abrangência das ações em proporção ao conhecimento adquirido, à experiência obtida na

execução das atividades, ao aprofundamento da participação dos agentes e à maior consolidação dos objetivos da APA.

Nesse sentido, as fases de elaboração do *plano de gestão* envolveriam as atividades indicadas na Tabela 12.

FASE 1	FASE 2	FASE 3
<p>Sistematizar o conhecimento existente sobre a APA;</p> <p>Definir áreas estratégicas e homogêneas no território e estabelecer as normas;</p> <p>Implementar o Sistema de Gestão;</p> <p>Iniciar as ações prioritárias de gestão da APA;</p> <p>Priorizar as ações em caráter piloto nas áreas estratégicas;</p> <p>Estruturar o sistema de gestão.</p>	<p>Ampliar o conhecimento e as ações de proteção da biodiversidade para toda a APA;</p> <p>Ampliar as ações prioritárias para toda a APA;</p> <p>Definir o zoneamento da APA e as normas ambientais;</p> <p>Estabelecer Programas de Ação para a gestão;</p> <p>Aperfeiçoar o sistema de gestão;</p> <p>Promover a capacitação dos agentes.</p>	<p>Aprofundar o conhecimento e pesquisa e as ações de proteção à biodiversidade;</p> <p>Promover o aperfeiçoamento do zoneamento e das normas ambientais;</p> <p>O Plano de Gestão se consolida para a proteção da biodiversidade e o desenvolvimento sustentável com alcance regional;</p> <p>Ampliar a descentralização e autonomia do processo de gestão;</p> <p>Promover o avanço institucional e criar mecanismos de geração de recursos econômicos.</p>

Tabela 12 – Fases de elaboração do plano de gestão da APA. Fonte: IBAMA/GTZ (1999).

Convém observar que uma das primeiras providências é a estruturação de um sistema de gestão, de maneira a envolver os atores relacionados com a APA, após o que se inicia, na fase 2, o processo de elaboração do zoneamento propriamente dito.

Posteriormente, a Lei n.º 9.985/00 (SNUC) veio ratificar apenas o *plano de manejo* como instrumento de gestão das unidades de conservação, não tendo sido publicado, até o momento, um novo roteiro para a sua elaboração no caso das APAs, mesmo com a necessidade de serem procedidas adequações, face às diretrizes introduzidas pelo SNUC.

Nesse sentido, Guapyassú (2003, p. 17) registra que o *plano de manejo* da APA é o documento anteriormente denominado de *plano de gestão*. Com base no “Roteiro

Metodológico para Gestão de APAs”, a autora define a seguinte estrutura para o plano de manejo de uma APA:

1. **Diagnóstico:** fornece os elementos básicos que permitem conhecer a dinâmica ambiental e socioeconômica da unidade e os aspectos político – institucionais do território interno e macrorregional da APA.
2. **Zoneamento:** estabelece a ordenação do espaço territorial de uma APA, por meio do estabelecimento de zonas, que contêm as normas e diretrizes que definem os tipos e graus de intensidade de ocupação e uso do solo e dos recursos naturais.
3. **Programas de manejo:** organizam e agrupam o conjunto de atividades a realizar.
4. **Monitoramento e a avaliação:** fornecem os elementos necessários para avaliação dos resultados alcançados e, ainda, o realinhamento do plano. Juntos, o monitoramento e a avaliação permitem determinar a eficácia da implementação do plano de manejo.
5. **Sistema de gestão:** contém os mecanismos administrativos, gerenciais, de controle ambiental e avaliação, bem como aqueles que definem e promovem a forma de participação das populações locais e dos principais agentes regionais públicos e privados envolvidos.

Faz-se oportuno enfatizar alguns aspectos com relação às etapas de elaboração do plano de manejo da APA, considerando o objeto de investigação da presente pesquisa: as APAs localizadas em áreas urbanas ou de influência urbana.

Conforme visto no subitem 3.4.1 deste Capítulo, o foco da gestão no caso das APAs é a população e para que seja realizada, é necessário conhecer a população da área na sua diversidade e, portanto, é essencial que o plano de manejo contemple não só os aspectos físicos e biológicos, como também os aspectos sociais, econômicos, culturais e político – institucionais, de maneira que sejam identificadas as principais características, tendências, problemas e potencialidades existentes na área da APA, em sua área de influência e no contexto macrorregional.

Nesse sentido, é importante que na elaboração do diagnóstico os diferentes atributos sejam ponderados visando o desenvolvimento sustentável da unidade. Portanto, devem ser reconhecidas as demandas socioeconômicas da população que reside no interior e no entorno da APA e estabelecidos cenários nos quais os aspectos sociais e econômicos tenham peso tão ou mais significativo do que os físicos e ecológicos, que deverão ser avaliados e pactuados pela população envolvida.

Nesse contexto, deve ser identificado o papel das cidades e núcleos urbanos existentes na área e suas imediações que, embora possam se constituir em manifestações pontuais de ocupação física, também interferem na articulação das relações políticas e econômicas no interior e adjacências da APA. Esta etapa pode se constituir, ainda, em ponto de diálogo com a questão urbana, na medida em que considerar as disposições contidas no plano diretor, por exemplo, integrando-se na realidade territorial da APA no sentido de verificar as possibilidades de condicioná-la aos objetivos da unidade. Este aspecto será abordado com mais detalhes na última seção deste Capítulo.

Guapyassú (2003, p. 17) ressalta que os diagnósticos não precisam ser excessivamente detalhados ou demorados, pois isso protela o processo de gestão da unidade e aumenta seu custo. “É comum que os recursos financeiros disponíveis para implementação da UC sejam quase totalmente gastos em seu diagnóstico, que nem sempre atende às suas reais demandas”. E acrescenta que, em muitos casos, já existe informação suficiente para a definição de ações concretas. Ao comentar sobre esta etapa, a autora ressalta que a qualidade do diagnóstico está diretamente relacionada com a identificação das informações necessárias, ou seja, o que é preciso saber; à competência da equipe designada para sua realização e ao envolvimento dos inúmeros atores interessados ou afetados pela APA.

É interessante observar que o diagnóstico do plano de manejo poderia ser bem mais simples e objetivo, caso fossem realizados os estudos técnicos necessários à criação das unidades de conservação, conforme abordado neste Capítulo.

O sistema de gestão, por fim, deve se constituir em um pacto entre os agentes públicos e privados, que compatibilize seus múltiplos interesses para uma finalidade comum: a conservação da biodiversidade e a promoção de alternativas de desenvolvimento sustentáveis.

De acordo com IBAMA (1999, p. 154), o papel do Estado nesse sistema torna-se mais eficaz quando compartilhado entre os vários órgãos governamentais envolvidos, sendo que a possibilidade de êxito na gestão de uma APA dependerá, dentre outros aspectos, da representatividade dos membros participantes e de seu peso relativo na gestão regional.

Desta forma, entende-se que deve ser incluída a participação, no sistema de gestão da APA, de representantes de órgãos responsáveis pelo desenvolvimento urbano, no sentido de que sejam articuladas as principais políticas que atuam sobre o ordenamento do território e mediados os conflitos existentes.

O caráter participativo da gestão é um aspecto a ser enfatizado, sendo que Röper (2001) credita às novas abordagens participativas nesta fase, uma tendência de reavaliação da importância das APAs a partir da década de 1990. Isto porque “as APAs passam a ser percebidas como interessantes enquanto categoria que possibilita a aplicação de novas formas de manejo de unidades de conservação, em particular no que se refere ao tratamento dos conflitos com as populações atingidas”. A autora faz referência a uma série de experiências exitosas de processos participativos nos estados do Paraná e São Paulo.

Ao analisar a situação das unidades de conservação em relação aos planos de manejo, Scardua (2007, p. 99) observou que no âmbito federal, há uma ênfase na sua elaboração para as unidades de proteção integral e no âmbito estadual, para as unidades de uso sustentável.

No que se refere especificamente às APAs a situação dos planos de manejo pode ser verificada na Tabela 13, onde se observa o baixo percentual dessas unidades que apresentam plano de manejo elaborado (cerca de 16,67% no âmbito federal e de 17,76% no âmbito estadual) e o alto índice de unidades sem plano e sem informação (63,33% no âmbito federal e 79,6% no âmbito estadual)

CATEGORIA	Nº	Sem plano de manejo	Plano de manejo em elaboração	Plano de manejo em revisão	Com plano de manejo	Sem informação
APA federal	30	07	06	00	05	12
APA estadual	152	67	22	02	27	34

Tabela 13 – Situação das APAs federais e estaduais em relação ao plano de manejo. Fonte: Scardua (2007).

Scardua (2007, p. 100) ressalta , concordando com Dourojeanni (2002), que existe vontade política para se criar unidades de conservação, porém, pouca vontade ou interesse em implantá-las de fato, registrando o seguinte:

“Daí a necessidade de se criar mecanismos e condições para a retirada de obstáculos para sua real implementação, que deverá estar focada na necessidade de redução dos custos, no diálogo com os setores ambientalistas, na contraposição e negociação com os segmentos e atores locais, regionais, nacionais e internacionais, na maior visibilidade das unidades para o público externo e na proposição de um plano de manejo executável, utilizável, diferentemente do plano de manejo ideal” (SCARDUA, 2007, p. 101).

Por outro lado, conforme registra Milano *apud* Dourojeanni; Pádua (2007, p. 81) os planos de manejo não são uma panacéia. Dispor de um plano de manejo pouco serve se não existem recursos econômicos para aplicá-los ou se é elaborado sem considerar a realidade econômica do país, da região ou da instituição.

Nesse sentido, Dourojeanni *apud* Dourojeanni; Pádua (2007, p. 228) anota que a deficiência geral dos planos de manejo no Brasil é a falta de análise realista da informação coletada, resultando em propostas utópicas. E acrescenta:

“Apontam-se excessos e defeitos em se tratando da descrição, da falta de material cartográfico e de interpretação desse material, ausência de análise da sustentabilidade econômica e do impacto socioeconômico das unidades no entorno, propostas de demarcação e zoneamento inadequadas, erros na condução da participação da sociedade civil e , como uma das causas dos problemas anteriores, a tendência de encarregar a preparação dos planos de manejo a empresas de consultoria.” (DOUROJEANNI; PÁDUA, 2007, p. 228)

Delgado (2003, p. 42) ao analisar os investimentos realizados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em nove APAs, constatou que todos os planos de manejo mostraram profundas deficiências na sua estrutura, limitando-se a propor zonas de todos os tipos, que dificilmente poderão ser praticadas. Os planos de manejo careciam, ainda, de programas de manejo, apresentando no seu lugar sugestões de ações sem qualquer ordem ou cronologia. Desta forma, 75% dos planos apresentavam baixa viabilidade, qualidade questionável e pouca aplicabilidade.

Nesse sentido, Scardua (2007, p. 91) registra os seguintes problemas referentes aos planos de manejo, identificados com base nos trabalhos de autoria de Milano, Horowitz e Dourojeanni:

- a. A falta de tradição das pessoas e instituições no uso do planejamento como processo;
- b. O desconhecimento conceitual e filosófico, tanto sobre unidades de conservação, como sobre planejamento, por muitos dos atores do conjunto de conservacionistas;
- c. A sistemática de contratação externa de serviços de planejamento pela administração pública, dificultando a capacitação interna e o estabelecimento de uma mentalidade de planejamento;
- d. O indiscriminado uso dos planos de manejo como produtos, publicações que assumem finalidades políticas, distorcendo a função maior do planejamento que é o ordenamento das ações para se atingir objetivos de uma unidade de conservação;
- e. O processo político – institucional, socioeconômico e cultural no qual evoluiu o conceito e a história da unidade de conservação;
- f. A organização e a estrutura debilitada das instituições às quais a unidade subordina-se;
- g. A compartimentação intra e interinstitucional;
- h. A descontinuidade administrativa;
- i. O pessoal insuficiente em número e com formação inadequada;
- j. A não alocação de verbas e falta de incentivos aos subprogramas de manejo, proteção, pesquisa e monitoramento dos recursos;

- k. O desconhecimento dos objetivos e da importância da unidade por parte de alguns dirigentes e funcionários, de parcela significativa da sociedade e da maioria das instituições que, direta e indiretamente, se relacionam com eles;
- l. Os excessos de erros descritivos;
- m. A falta de informação e interpretação cartográfica;
- n. As análises deficientes das informações;
- o. O zoneamento e programas baseados em ritos, e não em necessidades;
- p. Os custos referentes à implantação do plano de manejo;
- q. A falta de realismo dos planos de manejo propostos;
- r. A ausência de informações acerca da sustentabilidade econômica;
- s. A precária forma de participação social na elaboração e plano;
- t. A elaboração de planos pela iniciativa privada.

Convém ressaltar, por fim, que a participação da sociedade no plano de manejo se apresenta tão ou mais importante do que na etapa de criação da unidade, como possibilidade de redução de conflitos. Além disso, no caso das APAs, o compromisso com todos os moradores e usuários é essencial, considerando que parcela do território é de propriedade de particulares.

3.4.3.2. Zoneamento do plano de manejo

Conforme esclarecido anteriormente, o zoneamento a ser abordado nesta subseção consiste no *zoneamento do plano de manejo*, nos termos do que define o SNUC ou ainda, considerando a categoria de unidade de conservação objeto de análise nesta pesquisa, no *zoneamento da APA*.

No que se refere às APAs, cabe ao zoneamento a ordenação do seu espaço territorial, por meio de zonas que contêm as normas e diretrizes que definem os tipos e graus de intensidade de ocupação e uso do solo e dos recursos naturais.

Com base em Côrte (1997), Guapyassú (2003, p. 18) registra que o zoneamento da APA é eficaz quando:

- Torna possível a conservação da área;

- É produto do consenso entre os principais atores envolvidos na gestão da APA;
- É dinâmico, acompanhando a evolução do desenvolvimento da unidade;
- O processo para seu estabelecimento e revisão é simples e envolve baixos custos;
- É compatível com os planos diretores e a legislação.

De acordo com IBAMA/GTZ (1999), o ordenamento territorial e as normas ambientais que constituem o zoneamento da APA devem ser elaborados a partir da dinâmica socioambiental, considerando o grau de conhecimento da biodiversidade e a identificação e avaliação dos problemas e conflitos, das oportunidades e potencialidades decorrentes das formas de conservação da biodiversidade, uso e ocupação do solo e da utilização dos recursos naturais da área.

Guapyassú (2000, p. 47) alerta, porém, que os processos de zoneamento de unidades de uso sustentável devem ser simplificados, de modo a não se tornarem “elefantes brancos”, apenas entendidos e manejados por especialistas. A simplificação destes processos concorre também para a facilidade com relação a reajustes e retroalimentações necessárias à gestão das unidades. **E acrescenta a pertinência de que seja fundamentado numa ordenação de uso que seja fruto de consenso, já que mais do que impor normas, o Poder Público deve ser o mediador de conflitos e catalisador de idéias.**

A Resolução/CONAMA n.º 10/88 estabelece uma série de categorias que, conforme abordado no item 3.2 deste Capítulo, são insuficientes e pouco adequadas às APAs.

O “Roteiro Metodológico para gestão de área de proteção ambiental” (IBAMA, 1999) também não trouxe inovações. São propostas duas tipologias de zonas: zonas de proteção e zonas de conservação. A zona de proteção apresenta alto nível de restrição ao uso do solo e a zona de conservação estabelece níveis de ocupação diferenciados, devendo ser desdobrada, no sentido de indicar a gradação normativa na possibilidade de utilização sustentável dos recursos ambientais. Assim, na Instrução Normativa que se encontra no Anexo II do citado Roteiro foram estabelecidas, por exemplo, uma zona de conservação do equilíbrio ambiental metropolitano, zona de conservação e desenvolvimento urbano e industrial, zona de conservação e desenvolvimento agrícola.

Convém observar que esta proposta não é muito diferente da contida na Resolução/CONAMA n.º 10/88.

Há que se ressaltar, porém, que considerando o objetivo e o papel de uma APA, entende-se que todas as categorias inseridas no seu território seriam zonas de conservação que, por sua vez, apresentariam níveis diferenciados de utilização, incluindo zonas mais ou menos restritivas, que refletissem a capacidade de suporte ambiental para abrigar determinado tipo de ocupação. As zonas de proteção seriam previstas excepcionalmente, muito provavelmente em função da presença de áreas de preservação permanente ou reservas legais.

É importante enfatizar, ainda, considerando as conclusões de Batistela (2007, p. 134), que o zoneamento da APA não deve determinar de forma taxativa as formas de uso e ocupação do solo, mas sim as possibilidades. Com base nos conceitos de McHarg, a autora registra que uma zona específica pode ser apropriada para certo tipo de uso ou pode ter pré-disposição para mais de um uso. Certas zonas se prestam a múltiplos usos coexistentes, mas será por meio do zoneamento urbano que o uso e a ocupação do solo serão determinados.

No mesmo sentido são as conclusões de Côrte (1997, p. 95), para quem o zoneamento deve se constituir num instrumento permanente do processo de planejamento e “não em um estado ideal congelado em mapas por anos e anos”, pois ao se constituir em um instrumento estático, o zoneamento não consegue acompanhar o desenvolvimento da APA e se mostra ineficaz como instrumento facilitador na tomada de decisões e na mediação de conflitos entre o uso do solo e a conservação dos recursos naturais.

Por fim, com base em Bezerra & Burstyn *apud* Cabral (2005, p. 27), os resultados esperados com a elaboração do zoneamento da APA, são os seguintes:

- Identificação de zonas que apresentam as mesmas características em função de suas potencialidades, limitações de uso e demandas socioeconômicas;
- Identificação de medidas e ações que concretizem os processos de produção requeridos para satisfazer as demandas socioeconômicas, de acordo com a sustentabilidade ambiental;

- Avaliação e discussão de projetos implantados e previstos para verificar a capacidade de suporte das áreas destinadas aos fins propostos;
- Indicação de áreas para reabilitação de ecossistemas afetados pela ação antrópica e daquelas que devam ser estudadas com o objetivo de implantar unidades visando preservar a biodiversidade.

3.4.3.3. Licenciamento ambiental

De acordo com as Resoluções/CONAMA n.º 01/86 e n.º 237/97, o licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente verifica a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades que utilizam recursos ambientais, considerados efetivos ou potencialmente poluidores ou que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

As licenças ambientais no âmbito federal podem ser de três tipos:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

A Resolução n.º 237/97 introduziu, ainda, a possibilidade de realização de licenciamento ambiental simplificado para determinadas atividades e empreendimentos.

O sistema de licenciamento funciona como um processo de acompanhamento sistemático das conseqüências ambientais de uma atividade que se pretenda desenvolver, por meio da emissão de licenças e pela verificação do cumprimento das restrições determinadas em cada uma delas (BEZERRA, 1996, p. 39).

No caso das APAs uma das dificuldades para aplicação do licenciamento ambiental é a inexistência de zoneamento ou plano de manejo para a unidade.

Segundo Guapyassú (2003, p. 23), enquanto não houver plano de manejo, o licenciamento ambiental continua baseado na legislação existente. Registra, ainda, que nos termos das Resoluções do CONAMA, é obrigatória a manifestação da autoridade responsável pela gestão da unidade de conservação, sob pena de nulidade da licença expedida.

No âmbito da avaliação acerca do licenciamento ambiental como instrumento de gestão no Distrito Federal, Bezerra (1996, p. 175), concluiu que este instrumento tem sua eficácia comprometida por deficiências estruturais e operacionais identificadas tanto na execução de estudos de impacto ambiental, como na sua análise pelo órgão ambiental e no monitoramento das exigências.

Ribas (2003, p. 126) assegura que é inegável a contribuição do licenciamento ambiental para a construção de uma nova relação entre meio ambiente e desenvolvimento. Porém, indica a necessidade de realização de mudanças, que vinculem o seu desempenho a metas de qualidade ambiental a serem aferidas no contexto mais amplo do ordenamento do território, aí incluso, as relações econômicas e sociais.

Considerando que o enfoque da presente pesquisa encontra-se sobre os instrumentos de gestão com rebatimento mais direto sobre o disciplinamento do uso e ocupação do solo, o licenciamento ambiental foi registrado, mas não será objeto da avaliação a ser procedida no Capítulo 4 para as APAs instituídas no Distrito Federal.

3.5. INTERAÇÃO DAS APAS COM ÁREAS URBANAS

Uma questão que emerge especificamente na gestão de APAs urbanas que abriguem cidades com mais de vinte mil habitantes¹⁷, é a sobreposição do seu plano de manejo com o plano diretor do Município ou do Distrito Federal, que dão origem a discussões acerca da prevalência de um ou outro instrumento.

O plano de manejo de uma unidade de conservação, como abordado anteriormente neste Capítulo, direciona a utilização dos recursos naturais, indicando as atividades e ações que devem ser realizadas para a gestão da unidade. Envolve um zoneamento que define o tipo e o grau de ocupação e uso do solo, tendo em vista a capacidade de suporte dos recursos naturais.

O plano diretor, por sua vez, orienta o planejamento territorial do Município ou do Distrito Federal, definindo a função social da propriedade ao estabelecer os limites construtivos, as faculdades, as obrigações e os usos e atividades que podem ser exercidas pelos particulares. Também envolve um zoneamento, que apresenta dois níveis: um zoneamento que estabelece, inicialmente, a qualificação do solo em rural, urbano ou de expansão urbana¹⁸ e outro mais detalhado, que propõe os parâmetros de uso e ocupação do solo para cada zona.

Assim, o plano de manejo e o plano diretor envolvem zoneamentos de uso e ocupação do solo, que se constituem em potenciais pontos de conflito entre esses instrumentos, tendo em vista os enfoques e objetivos distintos.

Guapyassú (2003, p. 21) registra que o conflito entre as previsões contidas em planos diretores e planos de manejo ainda não foi objeto de estudo científico, não sendo conhecida doutrina ou jurisprudência sobre o assunto. Sugere, assim, que as discussões sejam ampliadas e que se busque a conciliação de ações a partir do ato que primeiramente for editado, uma vez que não há resposta pronta.

Em que pese a tradição de que os instrumentos urbanos e ambientais sejam conduzidos de maneira isolada, entende-se que a conciliação entre esses instrumentos é o caminho mais

¹⁷ A Constituição Federal de 1988 exige a elaboração de plano diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes.

¹⁸ Alguns macrozoneamentos também estabelecem zonas de proteção ambiental, refletindo a existência de unidades de proteção integral de grandes dimensões.

indicado, havendo indícios de que é possível uma aproximação entre as suas abordagens, o que pode contribuir para minimizar a incidência de embates entre esses instrumentos.

O Estatuto da Cidade, por exemplo, veio indicar o zoneamento ambiental como instrumento de planejamento municipal, o que permite a incorporação de princípios de utilização sustentável dos recursos ambientais na elaboração do plano diretor. Mas a qual zoneamento ambiental está se referindo o Estatuto da Cidade?

Foi objeto de análise por Batistela (2007, p. 132) como o zoneamento ambiental mencionado pelo Estatuto da Cidade pode apoiar o plano diretor municipal, no sentido de contribuir para a construção de uma gestão ambiental urbana. Nesse sentido, a autora conclui que o mencionado zoneamento carece de uma regulamentação específica, que poderia ocorrer no sentido de que contemplasse a avaliação dos aspectos dos meios físicos e bióticos a serem incorporados ao Plano Diretor Municipal, de maneira a introduzir uma preocupação com o ambiente natural no processo de urbanização.

Por outro lado, no que se refere ao plano de manejo, a incorporação dos aspectos sociais, econômicos, culturais e político-institucionais, aí incluídos aqueles oriundos das áreas urbanas, procedendo-se uma análise mais realista da APA, poderá resultar em um zoneamento do plano de manejo mais próximo das diretrizes do plano diretor.

Portanto, o instrumento de gestão urbana ao se “ambientalizar”¹⁹ e o de gestão ambiental ao se “urbanizar” contribuiriam para uma aproximação que poderia apresentar como consequência a diminuição de eventuais conflitos entre suas diretrizes.

Entretanto, o maior desafio é superar a tendência de considerar a APA como uma unidade nos moldes tradicionais e com enfoque preservacionista, negando-se a possibilidade de utilização dos recursos naturais existentes. Outro desafio é alterar a visão que considera o uso urbano apenas nos seus aspectos negativos e que não vislumbra que, de maneira ordenada, com características e densidades que considerem a capacidade de suporte da área, pode se apresentar menos impactante do que outras atividades.

¹⁹ As expressões “ambientalizar” e “urbanizar” foram utilizadas por Ribas (2003), quando da análise dos aspectos teórico-conceituais para construção da sustentabilidade urbana.

4. AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE CRIAÇÃO E GESTÃO DAS APAs NO DISTRITO FEDERAL

No Capítulo 3 constatou-se que o processo de criação de uma APA envolve a elaboração de estudos técnicos e a realização de consulta pública, previamente à edição do ato legal de instituição da unidade que, por sua vez, deve apresentar um conteúdo mínimo. Verificou-se também que a gestão de uma APA deve ser participativa, e a unidade deve contar, pelo menos, com um Conselho da APA e com um plano de manejo e seu respectivo zoneamento.

O presente Capítulo tem como objetivo avaliar o processo de criação e gestão das APAs no Distrito Federal localizadas em áreas urbanas ou de influência urbana, no sentido de observar como as especificidades relacionadas à presença ou à influência dessas áreas foram tratadas ao longo dos referidos processos.

Para tanto, em primeiro lugar serão caracterizadas as APAs existentes no Distrito Federal, no sentido de verificar aquelas que serão objeto de avaliação quanto ao processo de criação e gestão, ou seja, quais delas estão localizadas em áreas urbanas ou de influência urbana. Em seguida, será investigado o processo de criação dessas APAs e como vem sendo conduzida a sua gestão, a partir do levantamento da forma como tais processos foram e estão sendo conduzidos no Distrito Federal, comparando-os com as exigências mínimas relativas a estudos, procedimentos e instrumentos identificados no Capítulo 3. Pretende-se, por fim, registrar as contribuições do estudo de caso empreendido para a melhoria da gestão de APAs em áreas urbanas e de influência urbana.

Cumpre esclarecer que das seis APAs existentes no Distrito Federal, cinco foram instituídas na década de 1980 e apenas uma após a edição da Lei do SNUC. Desta forma, não haveria a determinação legal para o cumprimento de alguns atos, como por exemplo, a realização de consulta pública antes da edição do ato de criação.

Todavia, partiu-se do pressuposto de que as determinações legais existentes nos dias de hoje refletem a evolução conceitual ocorrida no âmbito das unidades de conservação, tanto no

campo internacional, objeto de análise no Capítulo 1, como em território brasileiro, abordado no Capítulo 2. Em outras palavras, essas determinações legais têm por escopo aperfeiçoar o processo de criação e contribuir para uma gestão mais profícua das unidades de conservação de uso sustentável e, portanto, seria conveniente que fossem observadas.

Por outro lado, em se tratando de um trabalho acadêmico e, portanto, investigativo, uma vez que se pretende a comprovação de determinadas hipóteses, a avaliação acerca do cumprimento ou não dos citados aspectos, vem auxiliar a compreensão dos problemas porventura existentes nessas áreas, uma vez que podem ter origem justamente pela não observância de procedimentos, hoje considerados obrigatórios.

Será apresentada, a seguir, uma caracterização geral das APAs existentes no Distrito Federal, identificando sua dimensão, os objetivos de criação, a ocupação do solo existente, as principais características físicas e órgão gestor, no sentido de oferecer um panorama acerca dessas unidades e de identificar aquelas a serem avaliadas.

4.1. CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO: AS APAs NO DISTRITO FEDERAL

O Distrito Federal possui 6 (seis) áreas de proteção ambiental (APAs), indicadas nos Mapas 1 e 2, e abaixo especificadas:

1. APA da bacia do rio São Bartolomeu
2. APA da bacia do rio Descoberto
3. APA da bacia do Gama e Cabeça de Veado
4. APA de Cafuringa
5. APA do lago Paranoá
6. APA do Planalto Central

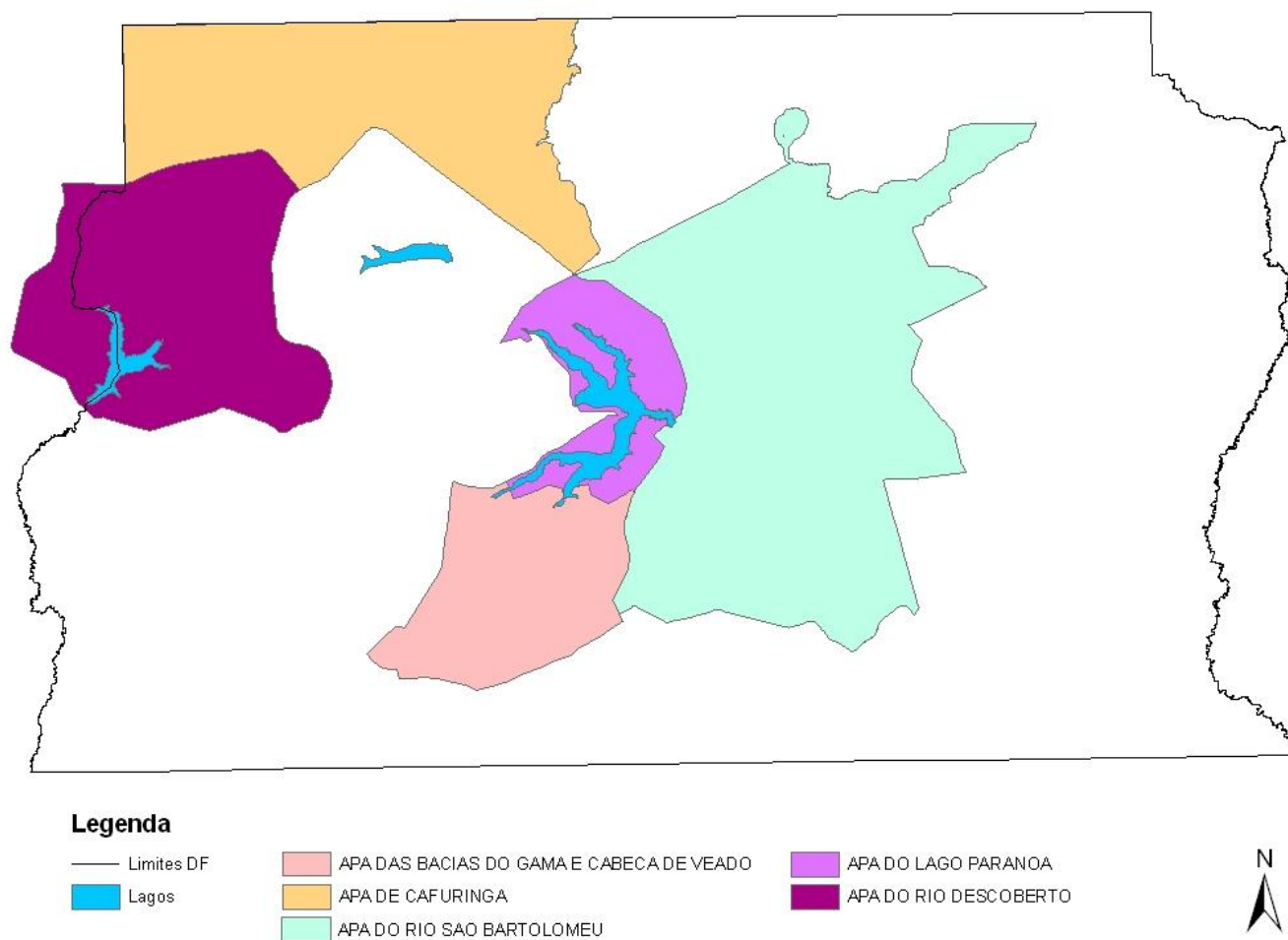


Figura 3 - APAS criadas no Distrito Federal até o ano de 2000. Fonte: TERRACAP

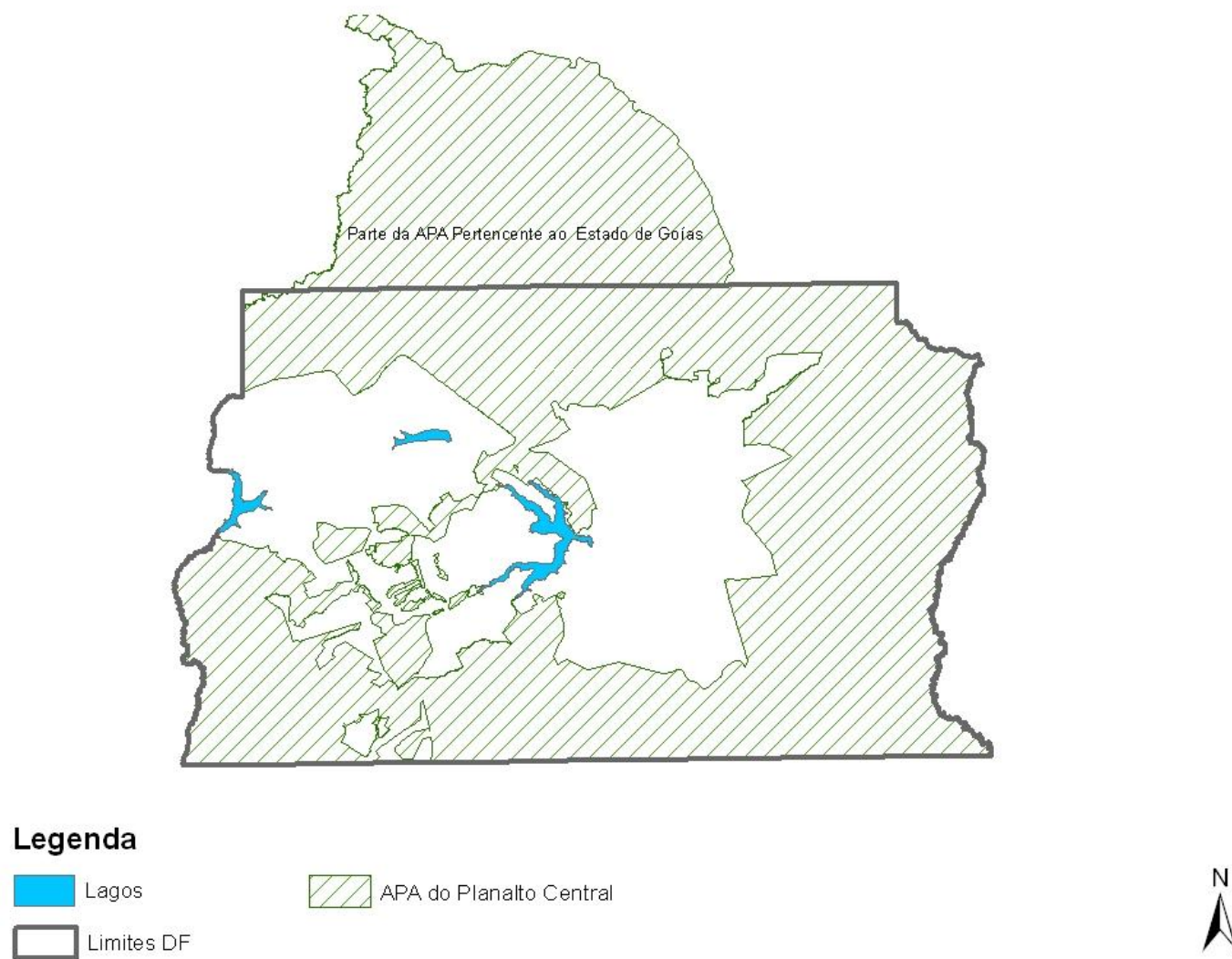


Figura 4 – APA do Planalto Central. Fonte: TERRACAP

4.1.1. APA da bacia do rio São Bartolomeu

- Área: 84.100 hectares²⁰
- Ato de criação: Decreto Federal n.º 88.940, de 07 de novembro de 1983
- Objetivo: proporcionar o bem-estar futuro das populações do Distrito Federal e de parte do Estado de Goiás, bem como assegurar condições ecológicas satisfatórias às represas da região. O principal objetivo para criação foi preservar os recursos hídricos para abastecimento futuro de água, uma vez que estava prevista a construção de dois lagos a serem utilizados para abastecimento público.
- Ocupação do solo existente: abriga áreas rurais e áreas urbanas, como a cidade de São Sebastião (109.512 habitantes), o Vale do Amanhecer, a expansão da cidade de Planaltina e os Setores Habitacionais Jardim Botânico, Estrada do Sol, São Bartolomeu, Nova Colina e Itapoã²¹. Esta APA sofreu um intenso processo de ocupação por loteamentos irregulares, que se encontram em processo de regularização, cuja população estimada ultrapassa os 100.000 habitantes.
- Principais características físicas: Da junção do rio Pípiripau com o ribeirão Mestre D'Armas, em cuja margem esquerda está a cidade de Planaltina, nasce o rio São Bartolomeu, que atravessa toda a extensão da APA. A bacia do rio São Bartolomeu apresenta uma região de chapadas, uma área de dissecação intermediária (depressão do Paranoá e vale do rio Preto) e vales fluviais. Desempenha o papel de corredor de ligação entre a Estação Ecológica de Águas Emendadas, APA de Cafuringa, APA do lago Paranoá e APA das bacias do Gama e Cabeça de Veado.
- Órgão gestor: IBRAM

²⁰ Considerando a divergência de áreas encontrada em diversos documentos, foram utilizadas as áreas indicadas pelo IBRAM no endereço eletrônico www.ibram.gov.br.

²¹ De acordo com a setorização proposta pela Lei Complementar n.º 803, de 25 de abril de 2009, que aprova a revisão do PDOT

4.1.2. APA da bacia do rio Descoberto

- Área: 39.100 hectares
- Ato de criação: Decreto Federal n.º 88.940, de 07 de novembro de 1983
- Objetivo: proporcionar o bem-estar futuro das populações do Distrito Federal e de parte do Estado de Goiás, bem como assegurar condições ecológicas satisfatórias às represas da região. O principal objetivo foi preservar o lago do Descoberto, importante manancial de abastecimento do Distrito Federal.
- Ocupação do solo existente: abriga a cidade de Brazlândia (60.293 habitantes)²² Uma parcela significativa de sua área é ocupada por chácaras voltadas à produção de hortifrutigranjeiros e por reflorestamento de pinus e eucalipto (SEBRAE/DF, 2004, p. 43). Possui ocupações irregulares como o loteamento Lucena Roriz e Inkra 8. Uma concentração de parcelamentos urbanos na margem esquerda do rio Descoberto, entre as cidades de Águas Lindas de Goiás e Santo Antônio do Descoberto, ocasiona o lançamento de esgotos sem tratamento nos afluentes deste rio.
- Principais características físicas: Abriga o lago Descoberto e as nascentes que o formam, responsável por cerca de 60% da água utilizada para abastecimento do Distrito Federal.
- Órgão gestor: ICMBio/CAESB

4.1.3. APA da bacia do Gama e Cabeça de Veado

- Área: 25.000 hectares
- Ato de criação: Decreto n.º 9.417, de 21 de abril de 1986
- Objetivo:
 - I – Garantir a preservação do ecossistema natural ainda existente na bacia, em especial as porções incluídas nas áreas da Reserva Ecológica do Jardim Botânico de Brasília, da Reserva Ecológica da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, da área de Relevante Interesse Ecológico do Capetinga/Taquara, criada pelo Decreto Federal no 91.303, de 03 de junho de 1985, do Polígono de Proteção

²² Fonte dos dados: População absoluta de 2008, constante da Tabela 5 do Capítulo 3 – Dinâmica Demográfica do Documento Técnico do PDOT/2007.

Hídrica do Catetinho, do Jardim Zoológico de Brasília e de outras áreas de preservação definidas na legislação ambiental neste decreto;

II – promover restauração das áreas alteradas por desmatamento, retirada de terra, cascalho, areia e argila ou por processamentos erosivos, plantio de essências exóticas e estabelecimento de plantas invasoras, localizadas dentro dos limites das áreas de preservação previstas neste decreto;

III – assegurar condições à realização de pesquisas integradas, interinstitucionais, de ecologia, levantamento e manejo de recursos naturais, com a Fundação Zoobotânica do Distrito Federal, Companhia de Água e Esgoto de Brasília, Fundação Universidade de Brasília, Fundação Brasileira de Geografia e Estatística e outras instituições interessadas;

IV – garantir a proteção qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos na bacia e contribuir para a redução de assessoramento e poluição do Lago Paranoá;

V – disciplinar a ocupação da área de forma a garantir a preservação do meio ambiente e preservação dos recursos naturais.

De acordo com as considerações do Decreto de criação, além dos objetivos registrados, a criação desta APA pretendia coordenar e integrar as instituições que atuam na bacia, tendo em vista as diferentes unidades de conservação que envolve.

- Ocupação do solo existente²³: apresenta áreas urbanas, rurais e de proteção ambiental. As áreas urbanas envolvem as localidades do Park Way (10.882 hab.), Lago Sul (7.453 hab.) e Candangolândia (15.629 hab.), totalizando 33.964 hab. Possui, ainda, em sua área o Núcleo Hortícola Vargem bonita e o Núcleo Rural Córrego da Onça.
- Principais características físicas: Esta APA abriga diversas unidades de conservação de diferentes categorias: ARIE Capetinga-Taquara (federal), ARIE Santuário de Vida Silvestre do Riacho Fundo, ARIE do Cerradão, Reserva Ecológica do IBGE, Estação Ecológica do Jardim Botânico e Estação Ecológica Universidade de Brasília (que engloba as ARIE Capetinga-Taquara), que apresentam trechos intactos de cerrado. Em sua área encontram-se as nascentes do ribeirão do Gama, utilizado para abastecimento de água, cujos tributários de sua margem direita apresentam pouca alteração, sendo que os da margem esquerda (córregos Cedro e Mato Seco) apresentam forte pressão para ocupação

²³ Fonte dos dados: UNESCO (2003)

- Órgão gestor: Conselho Gestor

4.1.4. APA de Cafuringa

- Área: 46.000 hectares
- Ato de criação: Decreto n.º 11.123, de 10 de junho de 1988
- Objetivo:

I – garantir a conservação e a preservação dos vários ecossistemas naturais ali existentes, com os seus recursos bióticos, hídricos, edáficos e aspectos paisagísticos;

II – assegurar condições à realização de pesquisas integradas de Ecologia, Botânica, Zoologia, Edafologia, Geologia, Hidrologia, Limnologia e outras Ciências Naturais;

III – disciplinar a ocupação da APA, de forma a assegurar ali uma alta qualidade ambiental, livre de poluição, de erosão e de outras formas de degradação dos recursos ambientais.

Pelas justificativas constantes do Decreto de criação,

- Ocupação do solo existente²⁴: apresenta áreas urbanas, constituídas por zonas urbanas da cidade de Sobradinho (Grande Colorado) e áreas ocupadas por loteamentos irregulares (Fercal). As áreas rurais apresentam loteamentos com características de lazer, fazendas de criação, podendo ser observado o parcelamento de caráter urbano na região do Núcleo Rural Lago Oeste. A população da APA é estimada em 23.859 hab. Abriga, ainda, atividades industriais, que incluem usinas de asfalto e fabricação de cimento.
- Principais características físicas²⁵: com relação à topografia, apresenta uma região de chapada – de Contagem, que chega a atingir 1.343 metros, onde os contribuintes do rio Maranhão descem em direção às terras baixas dos vales, formando cachoeiras, saltos e rápidos. Outra paisagem é formada pela região dissecada de vales da margem esquerda do rio Maranhão, cujas cotas mais baixas atingem 800 metros. Nesta região afloram colinas e espigões calcários, formando monumentos naturais como cavernas. Pelos seus atributos naturais possui vocação para o turismo ecológico. Nos seus limites encontra-se a Reserva Biológica de Contagem.
- Órgão gestor: IBRAM

²⁴ Fonte dos dados: SEMARH (2005)

²⁵ Fonte dos dados: SEMARH (2005)

4.1.5. APA do lago Paranoá

- Área: 16.000 hectares
- Ato de criação: Decreto n.º 12.055, de 14 de dezembro de 1989
- Objetivo:
 - I – garantir a preservação do ecossistema natural ainda existente na bacia, com os seus recursos bióticos, hídricos, edáficos e aspectos paisagísticos;
 - II – propiciar a preservação de espécies endêmicas, raras ou ameaçadas de extinção ali existentes;
 - III - manejar a recuperação da vegetação às margens dos diversos córregos que contribuem para o Lago Paranoá;
 - IV – promover a proteção e recuperação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos existentes na bacia, contribuindo para a redução do assoreamento e poluição do lago Paranoá;
 - V – assegurar a proteção dos ninhais de aves aquáticas e outros locais de pouso;
 - VI – desenvolver programas de educação ambiental e atividades de pesquisa sobre os ecossistemas locais;
 - VII – favorecer condições para recreação e lazer em contato com a natureza.
- Ocupação do solo existente²⁶: nesta APA se encontra o Setor Habitacional Individual Norte (SHIN) na Região Administrativa do Lago Norte (34.416 hab.), do Paranoá (68.499 hab.) e uma parcela das Regiões Administrativa de Brasília (constituída pela orla sul e norte do lago Paranoá) e do Lago Sul.
- Principais características físicas:
- Órgão gestor: Conselho Gestor

4.1.6. APA do Planalto Central

- Área: 507.070,726 hectares

²⁶ Fonte dos dados: População absoluta de 2008, constante da Tabela 5 do Capítulo 3 – Dinâmica Demográfica do Documento Técnico do PDOT/2007.

- Ato de criação: Decreto Presidencial de 10 de janeiro de 2002
- Objetivo: proteger os mananciais, regular o uso dos recursos hídricos e o parcelamento do solo, garantindo o uso racional dos recursos naturais e protegendo o patrimônio ambiental e cultural da região
- Ocupação do solo existente: aquelas já descritas para a APA de Cafuringa, a zona urbana de uso controlado de Sobradinho, o Setor Habitacional Taquari e o Setor Habitacional Vicente Pires, além de núcleos rurais e agrovilas diversas.
- Principais características físicas: esta APA corresponde a 65,36% da área do Distrito Federal, envolvendo praticamente todas as suas áreas rurais e algumas áreas urbanas caracterizadas como rurais remanescentes ou de proteção de mananciais pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT) em vigor. Abrange toda a bacia do rio Preto que se encontra no território distrital e parte das bacias do rio São Bartolomeu, Descoberto, Maranhão e Corumbá. Encontram-se inseridas nesta APA as seguintes unidades de conservação: Estação Ecológica de Águas Emendadas, Reserva Ecológica do Guará e do Gama, ARIE Santuário de Vila Silvestre do Riacho Fundo, Arie do Ipê, APA de Cafuringa e parte das APAs do lago Paranoá e das bacias do Gama e Cabeça de Veado.
- Órgão gestor: ICMBio

No sentido de observar com maior clareza a influência das áreas urbanas nas APAs no Distrito Federal, os mapas a seguir contêm como a ocupação urbana foi evoluindo no território distrital ao longo dos anos e como essa ocupação ocorreu com relação a essas unidades.

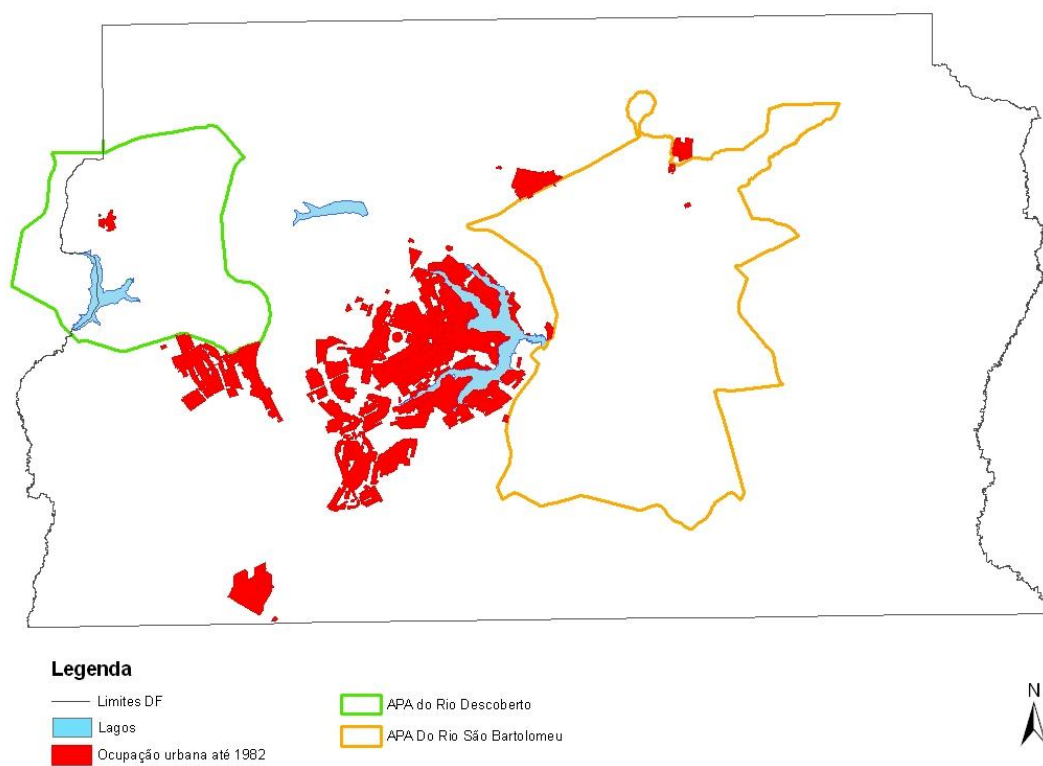


Figura 5 - Ocupação urbana existente até 1982, um ano antes da criação das APAs das bacias do rio Descoberto e São Bartolomeu. Fonte: SEDUMA

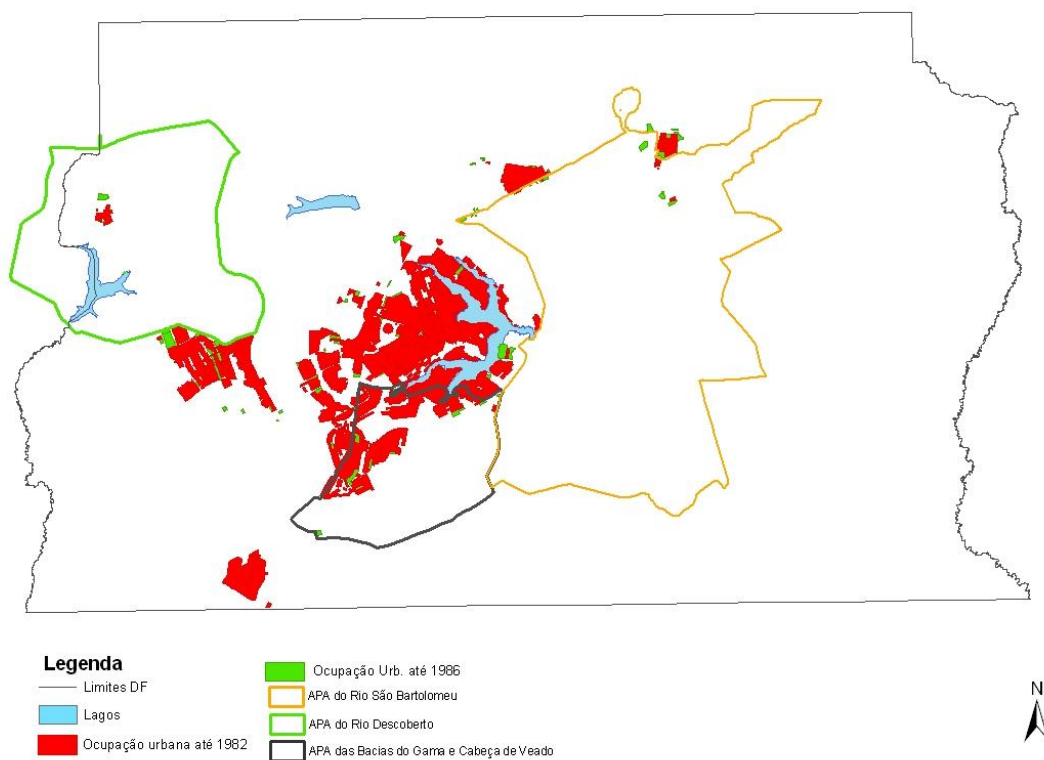


Figura 6 – Ocupação urbana existente até 1986, ano em que foi criada a

APA da bacia do Gama e Cabeça de Veado. Fonte: SEDUMA.

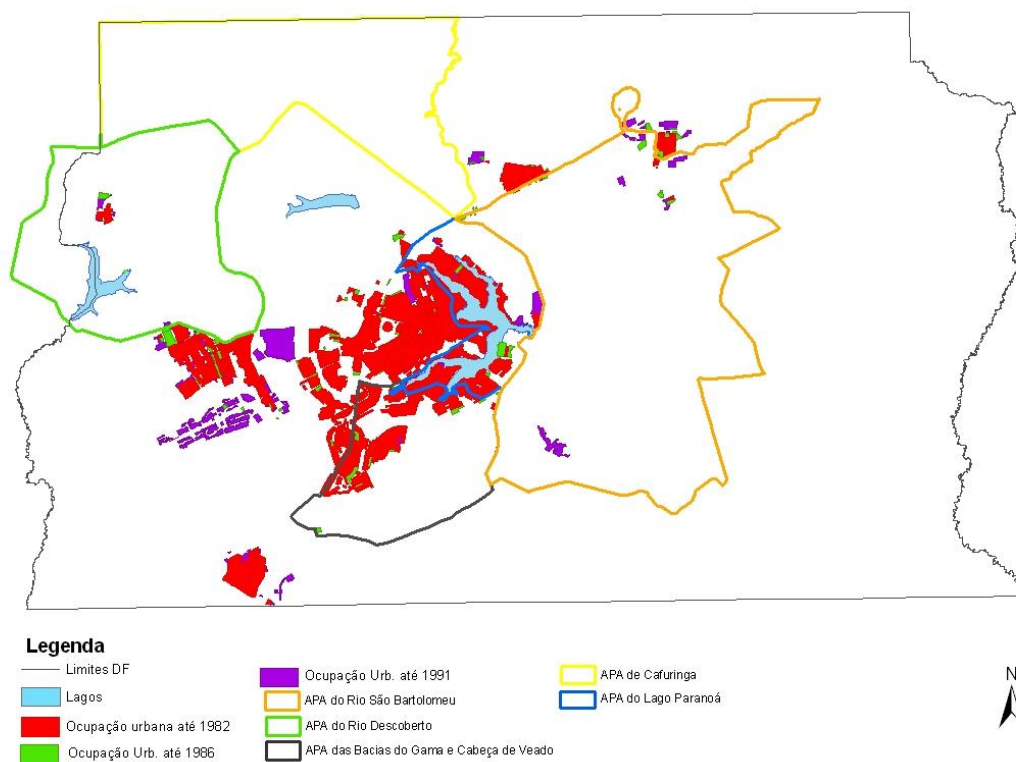


Figura 7 – Ocupação urbana existente até 1991, quando já existiam cinco APAs criadas. Fonte: SEDUMA.

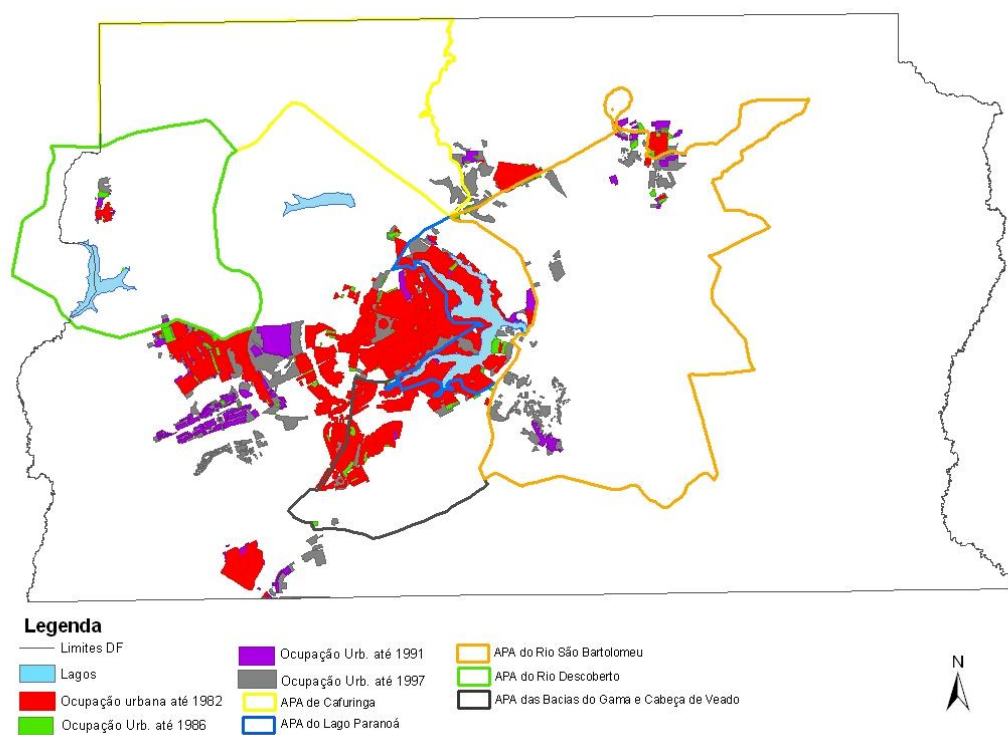


Figura 8 – Ocupação urbana existente até 1997, um ano após a aprovação do Rezoneamento da bacia do rio São Bartolomeu. Fonte: SEDUMA.

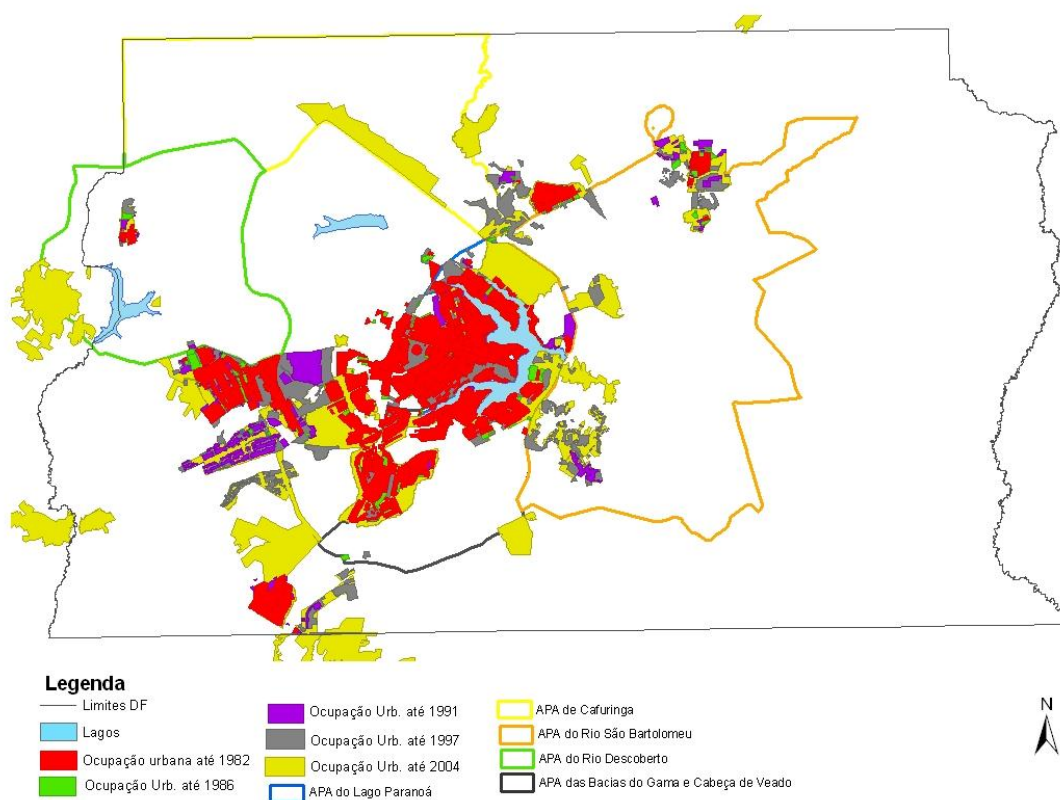


Figura 9 – Ocupação urbana existente até 2004 e as APAs criadas até o ano de 2000. Fonte: SEDUMA.

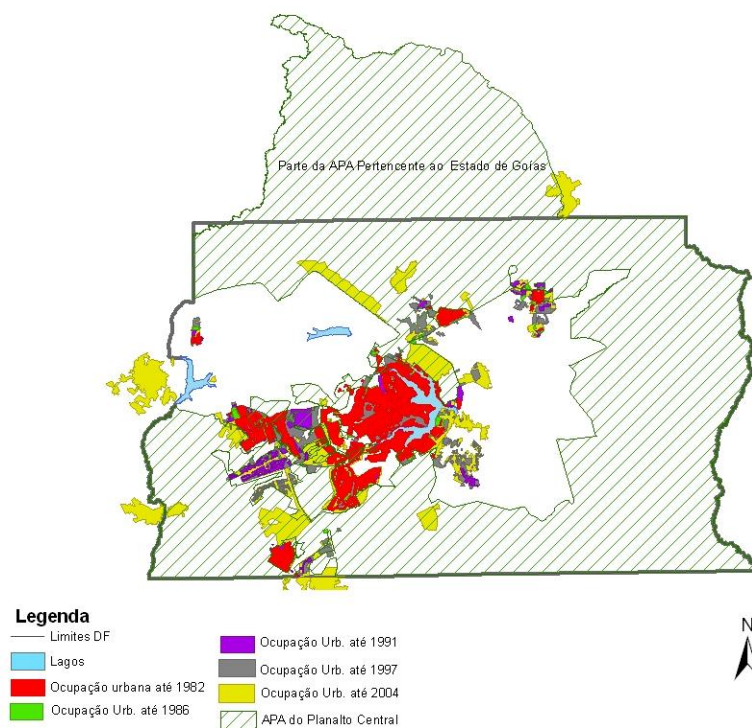


Figura 10 – Ocupação urbana existente até 2004 e a APA do Planalto Central. Fonte: SEDUMA.

Pode ser observado que todas as APAs no Distrito Federal já apresentavam áreas urbanas internas ao seu perímetro quando da sua criação ou essas áreas foram se expandindo para o território da APA com o decorrer dos anos.

4.2. AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE CRIAÇÃO

A avaliação do processo de criação das APAs foi realizada considerando os seguintes parâmetros, identificados e analisados no item 3.3. do Capítulo 3:

- Estudos técnicos;
- Consulta pública;
- Instrumento legal de criação.

A existência ou não de estudos técnicos prévios e a realização ou não de consulta pública, antes da edição do instrumento legal de criação das APAs objeto de análise, pode ser observada na Tabela 14.

APA	ELABORAÇÃO PRÉVIA DE ESTUDOS TÉCNICOS	REALIZAÇÃO DE CONSULTA PÚBLICA
Bacia do rio São Bartolomeu	NÃO	NÃO
Bacia do rio Descoberto	NÃO	NÃO
Bacia do Gama e Cabeça de Veado	NÃO	NÃO
Cafuringa	NÃO	NÃO
Lago Paranoá	NÃO	NÃO
Planalto Central	NÃO	NÃO

Tabela 14 – Situação das APAs do DF com relação à elaboração de estudos técnicos e realização de consulta pública.

Como se percebe, todas as APAs do Distrito Federal foram instituídas sem a elaboração de estudos técnicos e sem a realização de consulta junto à população, previamente à edição do ato de criação.

No caso das cinco APAs criadas na década de 1980, tal constatação corrobora com a informação registrada no Capítulo 3, de que as unidades eram instituídas sem base científica, adotando-se critérios de oportunidade, tais como vontade política e disponibilidade de terras.

No caso da APA do Planalto Central, instituída em 2002, em plena vigência da Lei do SNUC, a elaboração de estudos técnicos e a realização de consulta pública eram procedimentos obrigatórios pela legislação em vigor.

Denota-se, assim, o descumprimento de preceitos legais, que pode acarretar, além de eventuais questionamentos jurídicos acerca da legitimidade de sua criação, dificuldades na gestão desta unidade. Isto porque, a APA do Planalto Central envolve uma parcela significativa do território do Distrito Federal (cerca de 65,36%) que abriga terras públicas e privadas, algumas delas ocupadas por áreas urbanas (como se observa na Figura 10), por áreas destinadas à expansão urbana ou à produção rural, na qual se encontram um número significativo de atores afetados pela unidade.

Quanto aos atos de criação, todas as APAs foram instituídas por meio de Decreto, sendo que três oriundos do Governo do Distrito Federal (Gama e Cabeça de Veado, Cafuringa e Paranoá) e três da Presidência da República (São Bartolomeu, Descoberto e Planalto Central). Entretanto, a gestão da APA da bacia do rio São Bartolomeu passou ao Distrito Federal, por meio da Lei Federal n.º 9.262, de 12 de janeiro de 1996, pelo que quatro APAs se encontram sob gestão distrital e duas sob gestão federal.

Recentemente, por meio do Decreto Presidencial de 29 de abril de 2009, o licenciamento ambiental da APA do Planalto Central retornou aos órgãos do Distrito Federal, ficando sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes apenas a supervisão e administração da unidade.

Conforme abordado no Capítulo 3, antes da edição do SNUC, o decreto de criação de uma APA deveria mencionar a sua delimitação, limites geográficos, principais objetivos e as proibições e restrições de uso dos recursos ambientais.

Nesse sentido, os Decretos editados até 2000 apresentam, de maneira geral, o conteúdo mínimo indicado, fazendo-se pertinente, porém, algumas considerações.

Os objetivos foram agrupados por temas, constante da Tabela 15, com base no contido em todos os decretos de criação, no sentido de subsidiar a análise a ser procedida.

Alguns deles são bastante genéricos e poderiam ser utilizados como objetivos de quaisquer APAs. É o caso das APAs das bacias do Gama e Cabeça de Veado, Cafuringa e lago Paranoá que apresentam como primeiro objetivo “... *garantir a preservação do ecossistema natural existente...*”

Também não apresentam de maneira explícita o objetivo da unidade e o principal atributo que se pretende conservar. Apenas quando são lidas as argumentações iniciais desses Decretos é que se vislumbram quais foram as reais intenções de alguns deles.

No caso da APA da bacia do Gama e Cabeça de Veado, por exemplo, há referência ao estabelecimento de ações coordenadas e integradas de pesquisa entre as instituições que atuam na bacia, o que leva a crer que a APA atuaria como uma zona de amortecimento entre as unidades de conservação mais restritivas existentes no seu interior (Jardim Botânico, antiga Reserva do IBGE e ARIE Capetinga/Taquara). Já os “*considerandos*” do Decreto referente à APA de Cafuringa fazem menção à proteção de encostas íngremes, à existência de cachoeiras que atraem visitantes e à baixa aptidão agrícola das terras da região, o que reflete que o objetivo foi também a proteção de área de grande beleza cênica, com vocação turística.

APA	Proteger fauna	Proteger flora	Proteger recursos hídricos	Proteger beleza cênica	Disciplinar ocupação	Pesquisa científica	Educação ambiental	Recreação e lazer	Uso sustentável
Bacia do rio São Bartolomeu	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Bacia do rio Descoberto	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Bacia do Gama e Cabeça de Veado	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Cafuringa	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
Lago Paranoá	SIM ²⁷	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO
Planalto Central	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM

Tabela 15 – Objetivos de criação das APAs no Distrito Federal

²⁷ Consta como objetivo desta APA a proteção de ninhais de aquáticas e outros locais de pouso, havendo referência na parte introdutória do Decreto à necessidade de proteção principalmente da garça branca.

Essa indefinição tem implicações no processo de gestão, uma vez que, como visto no Capítulo 3, os aspectos físicos, ecológicos e socioeconômicos do diagnóstico do plano de manejo deveriam ser ponderados em função dos objetivos para os quais a unidade foi criada.

A proteção dos recursos hídricos se apresenta como objetivo de todas as APAs, confirmando a análise realizada por Côrte (1997), que inclui este tipo de proteção entre os quatro objetivos específicos para criação desta categoria. Isso pode ser reflexo da situação peculiar do Distrito Federal, situado em área com nascentes que drenam para as principais bacias nacionais, mas que possui cursos d'água pouco caudalosos, o que limita a quantidade de água disponível para abastecimento público. Ou mesmo em função da preocupação com a preservação de recursos hídricos, presente em diversos documentos elaborados pelos órgãos distritais na década de 1970, como por exemplo, o Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição (PLANIDRO), de 1970 e o Zoneamento Sanitário, de 1975.

Nesse ponto, é importante registrar que a proteção dos recursos hídricos depende fundamentalmente dos usos e atividades desenvolvidos em sua bacia hidrográfica, que deve ser considerada como a unidade de planejamento. Por sua vez, este planejamento deve ser feito a partir de um diagnóstico que considere os meios físico, biológico e socioeconômico (MOTA, 2003, p. 138).

Desta forma, pode-se concluir que para as APAs que apresentem este objetivo seria importante que sua delimitação envolvesse toda a bacia hidrográfica onde estivesse inserida. Também é possível confirmar a necessidade de um regramento do território com base em princípios ambientais, mas que considerem não só os aspectos físicos e biológicos, como também os sociais e econômicos, que exercem influência significativa sobre o consumo e a qualidade da água.

Nesse sentido, a APA da bacia do rio São Bartolomeu e a APA do lago Paranoá apresentam como objetivo a proteção dos recursos hídricos existentes nas respectivas bacias, sendo que, não abrangem toda a área da bacia.

Vale ressaltar que o uso sustentável dos recursos naturais, um dos objetivos mais característicos de uma APA, consta apenas do Decreto da APA do Planalto Central, de 2002, o que demonstra que esta finalidade ficou mais explícita apenas com o advento do SNUC.

É interessante observar que alguns objetivos citados não são típicos de uma APA, como educação ambiental, pesquisa científica e recreação e lazer, o que transparece certa confusão acerca do papel desta categoria.

Os objetivos elencados para a APA do lago Paranoá merecem alguns comentários, uma vez que apresenta certas peculiaridades. A primeira delas é que pretende “*assegurar a proteção dos ninhais de aves aquáticas e outros locais de pouso*”, sem que tenham sido realizados estudos técnicos, ou mesmo sem a indicação para a realização desses estudos, no sentido de serem levantados dados sobre a fauna que se pretende proteger, como área de ocorrência, distribuição, comportamento das espécies e suas interações ecológicas, e assim, estabelecer atividades voltadas à proteção com maior probabilidade de êxito. Há, ainda, objetivos preservacionistas como “*garantir a preservação do ecossistema natural ainda existente na bacia...*” ou “*propiciar a preservação de espécies endêmicas, raras ou ameaçadas de extinção...*”, sem qualquer referência a outros conservacionistas, mais condizentes com a situação real da APA, que apresentava ocupações com características urbanas desde sua criação.

Na verdade, esta última contradição pode ser reflexo do entendimento inicial do conceito de APA, que, conforme registrado no Capítulo 3, apresentava fundamentos e restrições característicos de parques e unidades mais restritivas.

Para as APAs instituídas antes do SNUC, os decretos de criação, à exceção da APA da bacia do Gama e Cabeça de Veado, contêm proibições e restrições de uso aos recursos naturais, conforme recomendação constante do Decreto n.º 88.351/83, que podem ser visualizadas na Tabela 16.

APA	PROIBIÇÕES E RESTRIÇÕES DO DECRETO DE CRIAÇÃO
Bacia do rio São Bartolomeu e Descoberto	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implantação ou ampliação de atividades potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água; ▪ Realização de obras de terraplenagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais; ▪ Exercício de atividades capazes de provocar acelerada erosão das terras ou acentuado assoreamento das coleções hídricas; ▪ Exercício de atividades que ameacem extinguir as espécies raras da biota regional ▪ Uso de biocidas capazes de causar mortandade de animais vertebrados, exceto ratos e morcegos hematófobos; ▪ Edificações isoladas que não tiverem fossas sépticas a uma distância sanitariamente segura dos poços abastecedores de água potável, não podendo ter cada lote menos que o módulo rural mínimo da região aprovado pelo Instituto Nacional De Colonização e Reforma Agrária - INCRA; ▪ Aprovação de planos de urbanização sem a obrigatoriedade da construção de redes de coleta e estações de tratamento e destino final dos efluentes adequados e definidos pela CAESB de comum acordo com a SEMA; ▪ Construções nas áreas futuramente inundadas pelas represas, bem como nas zonas de vida silvestre, exceto quando de interesse para a proteção da biota. ▪ Dependerá de autorização prévia a abertura de vias de comunicação, a realização de grandes escavações e a implantação de projetos de urbanização, sempre que importarem em obras de terraplenagem.
Bacia do Gama e Cabeça de Veado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não foram estabelecidas restrições ou proibições.
Cafuringa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proibida a instalação de indústrias potencialmente poluidoras, bem como o exercício de atividades causadoras de erosão e outras formas de degradação ambiental; ▪ Dependerá de autorização prévia do órgão gestor, ouvido o Conselho, a abertura de estradas e outras atividades que exijam terraplenagem.
Lago Paranoá	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implantação ou funcionamento de quaisquer atividades industriais; ▪ Implantação de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água; ▪ Atividades de desmatamento, terraplenagem, mineração, dragagem e escavação que venham a causar danos ou degradação do meio ambiente ou perigo para pessoas ou para a biota; ▪ Exercício de atividades capazes de provocar acelerada erosão de terras ou acentuado assoreamento das coleções hídricas; ▪ Exercício de atividades que ameacem extinguir as espécies raras da biota regional; ▪ Uso de biocidas capazes de causar mortandade de animais; ▪ Dependerá de prévia autorização a abertura de vias de comunicação; ▪ A viabilidade de implantação de parcelamento do solo urbano ou rural será avaliada por Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental a ser apreciado pelo órgão gestor; ▪ Somente serão válidas as autorizações que contiverem a indicação das restrições de uso e limitações administrativas necessárias à proteção.
Planalto Central	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não foram estabelecidas restrições ou proibições.

Tabela 16 – Proibições e restrições constantes dos Decretos de criação das APAs no DF.

Algumas proibições repetem aquelas contidas na Lei n.º 6.902/81, relativas à implantação de indústrias poluidoras; realização de obras de terraplenagem; atividades capazes de provocar erosão ou assoreamento e que ameacem extinguir espécies raras.

Mesmo se apresentando incoerente com a categoria APA, como já comentado no Capítulo 3, a proibição para realização de obras de terraplenagem foi inserida até mesmo no Decreto referente à APA da bacia do lago Paranoá, que abrigava áreas que ainda seriam ocupadas. Vale informar que quando essa APA foi instituída, em 1989, o projeto urbanístico do Plano Piloto de Brasília já havia sido objeto de uma reavaliação por Lucio Costa, consubstanciado no documento Brasília Revisitada, anexo do Decreto n.º 10.829, de 14 de outubro de 1987, que definiu diretrizes para novas ocupações habitacionais na bacia do lago Paranoá, inclusive localizadas dentro da área da APA, como o Setor Habitacional Taquari.

Denota-se, assim, que foram desconsideradas as diretrizes contidas nos instrumentos de planejamento urbano.

Outras restrições mantêm um caráter genérico, sem considerar as especificidades da área. Assim, por exemplo, quais são as atividades exercidas nessas APAs que podem causar erosão e que deveriam ser proibidas? Ou quais são aquelas que ameaçam espécies raras e que deveriam ser proibidas? Da maneira ampla como se encontra registrado não ficam explícitas quais atividades se pretendem proibir ou restringir, o que acaba por dificultar a gestão.

É interessante registrar que alguns Decretos já estabeleceram um zoneamento preliminar. É o caso do Decreto da primeira APA distrital - da bacia do Gama e Cabeça de Veado, em 1986, que definiu uma zona de vida silvestre e uma zona tampão, indicadas em poligonais descritas nos Anexos ao Decreto, mesmo sem a realização de estudos técnicos. A zona de vida silvestre tem por objetivo a preservação dos ecossistemas naturais, inclusive das espécies raras ou ameaçadas de extinção na região, as coleções hídricas e demais recursos naturais existentes e a zona tampão tem por objetivo disciplinar a ocupação das áreas que contornam a zona de vida silvestre.

Com relação a este zoneamento preliminar faz-se oportuno registrar que, segundo informações constantes de UNESCO (2003), determinadas quadras do Park Way estão

localizadas na zona de vida silvestre da APA. Entretanto, é interessante lembrar que o projeto de parcelamento dessa localidade foi registrado em Cartório em 1963 e, assim, já se encontrava legalmente previsto quando da criação da APA das bacias do Gama e Cabeça de Veado, o que demonstra a dissociação entre as políticas ambientais e urbanas. Mais grave, ainda, é o fato de que não foram tomadas as providências para eventuais desconstituições ou para que não fossem vendidos os lotes que se encontravam nessa situação, o que acabou gerando um passivo a ser enfrentado nos dias atuais.

O mesmo tipo de zoneamento preliminar foi instituído no decreto relativo à APA de Cafuringa, publicado em junho de 1988, com a diferença de que não foram definidas poligonais, estabelecendo-se como zona de vida silvestre: I) as matas ciliares e bosques nativos; II) as encostas com inclinação igual ou superior a 25° III) as cachoeiras e corredeiras, a uma faixa de 100 metros de largura, em cada margem das mesmas e IV) as veredas e sua vegetação típica, inclusive buritizais.

O decreto referente à APA do lago Paranoá, editado em dezembro de 1989, também contém um zoneamento semelhante ao estabelecido para as APAs da bacia do Gama e Cabeça de Veado e de Cafuringa. A única diferença com relação à zona de vida silvestre é que neste Decreto não integravam esta zona, as cachoeiras e corredeiras.

Contudo, na época de sua edição já se encontrava em vigor a Resolução/CONAMA n.º 10/88, que não fazia referência à zona tampão e indicava outras categorias de zonas, que não foram utilizadas. A zona de preservação da vida silvestre, por exemplo, é que seria destinada às áreas nas quais seriam proibidas quaisquer atividades.

Nesse sentido, pode ser constatado que os Decretos se baseavam naqueles editados anteriormente, sem avaliação acerca da pertinência de repetição de todos os aspectos, o que resulta em atos sem maiores orientações para a fase de gestão.

O Decreto de criação da APA do Planalto Central foi publicado em 2002, mas em data anterior à edição do Decreto que regulamenta o SNUC e que estabelece o conteúdo mínimo do ato de criação. Assim, apresenta apenas a denominação, a categoria de manejo, os objetivos, os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração, não

mencionando, porém, as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas, que ainda não eram exigidas.

Pode ser observado que a grande preocupação deste Decreto foi definir as atividades que deveriam ser objeto de licenciamento federal e aquelas que ficariam sob a competência do licenciamento distrital.

Nesse sentido, o seu conteúdo parece comprovar o entendimento de que sua criação foi motivada por questões políticas, como registra Leuzinger (2007, p. 167), já que o objetivo principal seria justamente o controle pelo órgão ambiental federal do licenciamento de atividades, no sentido de controlar o uso e ocupação do solo na unidade.

4.3. AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE GESTÃO

No que se refere ao processo de gestão, foram avaliados os seguintes parâmetros, abordados no item 3.4 do Capítulo 3:

- Conselho da APA;
- Plano de manejo;
- Zoneamento²⁸.

O primeiro aspecto avaliado refere-se à existência de um Conselho da APA e, em caso positivo, se está em funcionamento e se possui representantes de moradores, cujo resultado consta na Tabela 17.

²⁸Como mencionado anteriormente, o zoneamento objeto de avaliação nesta etapa é aquele que deve integrar o plano de manejo e que divide o território da APA em zonas com critérios diferenciados de uso.

APA	EXISTE CONSELHO DA APA?	ESTÁ FUNCIONANDO?	POSSUI REPRESENTANTES DE MORADORES?
Bacia do rio São Bartolomeu	NÃO	***	***
Bacia do rio Descoberto	NÃO	***	***
Bacia do Gama e Cabeça de Veado	SIM	SIM	SIM
Cafuringa	NÃO	***	***
Lago Paranoá	SIM	SIM	SIM
Planalto Central	SIM	SIM	SIM

Tabela 17 – Situação dos Conselhos das APAs no DF.

Cerca de 50% das APAs no Distrito Federal possuem Conselhos em funcionamento.

Para a APA da bacia do Gama e Cabeça de Veado foi instituído o *Conselho Gestor da APA das bacias dos ribeirões Gama e Cabeça de Veado*, **dezesseis anos após a sua criação**, por meio do Decreto n.º 23.238, de 24 de setembro de 2002, alterado pelo Decreto n.º 28.525, de 11 de dezembro de 2007.

O Conselho apresenta caráter paritário e contém 14 (quatorze) representantes do Poder Público e 14 (quatorze) da sociedade civil organizada, divididos entre associações de moradores, setor produtivo rural, ONGs e setor de ensino particular.

O Decreto cria, ainda, diversos grupos de apoio aos trabalhos do Conselho, que não foram instituídos até o momento. São eles: Grupo Coordenador de Manejo (composto por nove membros), Grupo de Planejamento e Articulação Institucional para Projetos Sustentáveis (composto por até onze membros) e Grupo de Educação Ambiental (composto por até nove membros).

O referido Decreto delega a esse Conselho a responsabilidade pelo planejamento e administração da unidade, cabendo ao IBRAM, órgão executivo das políticas ambientais e

dos recursos hídricos do Distrito Federal, apenas a fiscalização e observância das Resoluções do Conselho Gestor.

Convém ressaltar que o SNUC não indicou como competência dos Conselhos de APA a gestão da unidade. Entretanto, conforme registrado no Capítulo 3, Guapyassú (2003, p. 12) entende que não há empecilho para que isso ocorra e que o mesmo já ocorreu em algumas APAs, nas quais, porém, há um órgão que atua como coordenador e catalisador do processo.

No caso do *Conselho Gestor da APA das bacias dos ribeirões Gama e Cabeça de Veado* não há referência a esse órgão de coordenação, que tornaria a gestão mais efetiva e ágil, tendo em vista a periodicidade mensal de reunião do Conselho e a quantidade significativa de componentes envolvidos. Não existe, também, menção à forma de disponibilização de recursos financeiros para a implantação da unidade, uma vez que o Conselho não se constitui em uma pessoa jurídica com recursos próprios.

Faz-se oportuno observar que o Decreto n.º 23.238/02 atribuiu ao Conselho Gestor algumas atribuições de caráter técnico, tais como:

- estabelecimento de normas específicas de regulamentação da ocupação e usos antrópicos nas zonas de tamponamento, nas zonas de vida silvestre e nos corredores ecológico da APA;
- definição das zonas de preservação e de conservação da zona de vida silvestre, conforme previsto pelo artigo 4º da Resolução/CONAMA n.º 10/88;
- regulamentação das áreas de uso agropecuário, bem como os usos ou práticas capazes de causar degradação ao meio ambiente.

E outras de cunho burocrático, sobrepostas a algumas atribuições que seriam de competência do órgão executivo da política ambiental do DF, a saber:

- expedir pareceres nos licenciamentos e autorizações para a realização de atividades de recuperação de áreas degradadas e adequação ambiental nas zonas de vida silvestre;

- emitir licença especial para a implantação de atividade industrial de pequeno porte;
- emitir anuência para implantação de projetos de urbanização e de loteamentos rurais.

Diante desse quadro, outras atribuições relevantes, como a promoção da implantação da APA e a compatibilização dos interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade, são relegados a segundo plano, diante de tantas outras atribuições.

O Decreto n.º 23.156, de 12 de agosto de 2002, alterado pelo Decreto n.º 28.526, de 11 de dezembro de 2007, instituiu o *Conselho Gestor da APA do lago Paranoá*, **treze anos após o ato de criação**. Este Decreto constitui-se praticamente em uma cópia do Decreto referente ao *Conselho Gestor da APA das bacias dos ribeirões Gama e Cabeça de Veado*, fazendo-se pertinente o registro das mesmas considerações feitas anteriormente.

Quanto à APA do Planalto Central, por meio da Portaria/IBAMA n.º 66, de 19 de abril de 2002, foi criado o seu Conselho Consultivo, com a finalidade de contribuir com o planejamento de suas ações, composto por 18 (dezoito) membros, com representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada, que inclui o Sindicato Rural do DF, a Federação das Indústrias de Brasília, os condomínios horizontais, organizações mineradoras e o Fórum das Organizações Não Governamentais Ambientistas do DF e do Estado de Goiás.

Nesse caso, denota-se a pouca participação de segmentos de moradores, que se restringe a um representante dos denominados “condomínios horizontais”

No que se refere aos instrumentos de gestão, a existência de plano de manejo e zoneamento para orientar as ações da unidade pode ser verificada no Quadro 18.

APA	POSSUI PLANO DE MANEJO?	POSSUI ZONEAMENTO?
Bacia do rio São Bartolomeu	NÃO	SIM
Bacia do rio Descoberto	NÃO	SIM
Bacia do Gama e Cabeça de Veado	NÃO	PRELIMINAR ²⁹
Cafuringa	NÃO	PRELIMINAR
Lago Paranoá	NÃO	PRELIMINAR
Planalto Central	NÃO	NÃO

Quadro 18 – Situação das APAs no DF com relação ao plano de manejo e zoneamento

Nenhuma das APAs existentes no DF possui plano de manejo, o que confirma a tese de que existe mais vontade política para o estabelecimento das unidades de conservação do que para a sua gestão.

Convém registrar que o Decreto n.º 27.474, de 06 de dezembro de 2006, aprovou o Plano de Manejo da APA das bacias do Gama e Cabeça de Veado, no qual constaria como anexo, inclusive, um resumo executivo. Ocorre que o anexo não contém qualquer resumo do Plano de Manejo e ao se consultar o documento, verifica-se que não existe plano de manejo para esta APA. Na verdade, foram elaboradas diretrizes para o plano de manejo e subsídios para o zoneamento da APA.

Apenas as APAs das bacias dos rios São Bartolomeu e Descoberto possuem zoneamentos aprovados, por meio da Instrução Normativa SEMA/SEC/CAP n.º 001, de 27 de abril de 1988 e da Lei n.º 1.149, de 11 de julho de 1996.

Segundo Côrte (1997, p. 55) os primeiros zoneamentos de APAs aconteceram justamente nessas duas unidades e sua elaboração foi iniciada logo após a instituição. “Num processo de elaboração de zoneamento estritamente técnico, realizado por uma empresa contratada, não houve a participação da população em momento algum”. Foi utilizada a metodologia de

²⁹ Considera-se preliminar nesta pesquisa o zoneamento estabelecido no Decreto de criação da APA.

“Sistemas de Terras” ou *Land Systems*, por meio da qual foram identificadas áreas homogêneas e estabelecidos critérios de uso e ocupação.

Côrte (1997, p. 55) ressalta que, de acordo com os técnicos que trabalhavam com a aplicação desses instrumentos, esses zoneamentos já nasceram com problemas. No caso da APA do rio Descoberto é considerado muito restritivo e o da APA da bacia do rio São Bartolomeu ignorou a ocupação existente caracterizada por loteamentos urbanos clandestinos.

No caso da APA da bacia do rio Descoberto, o zoneamento estabeleceu as seguintes zonas:

- Zona de Vida Silvestre, onde a proteção é essencial para a sobrevivência da fauna e flora;
- Zona de Contenção da Área Rural, que corresponde ao uso do solo agrícola, com emprego controlado de fertilizantes e agrotóxicos, sendo proibida a implantação de novos loteamentos para chácaras de recreio; as edificações são subordinadas à existência de sistema adequado de coleta, tratamento e disposição de esgotos sanitários;
- Zona de Preservação e Recuperação, cujo objetivo é estancar o processo de degradação dos recursos hídricos e da cobertura vegetal, por meio da reversão e recuperação das áreas atingidas, transformando-as num espaço natural;
- Zona de Controle Específico, composta de áreas destinadas a reflorestamento, preservação e recuperação das matas ciliares ou de galeria, bem como aquelas que apresentam potenciais de erosão ou relevo acidentado;
- Zona de Ocupação Programada, destinada a ocupação ordenada do solo por atividades agropecuárias compatíveis com as condições edáficas;
- Zona de Contenção da Área Urbana, corresponde à área urbanizada de Brazlândia.

Cumprido ressaltar que essa Instrução Normativa proibiu qualquer tipo de expansão urbana para a cidade de Brazlândia, que se apresenta como uma medida bastante radical para qualquer cidade e que seria recomendada em uma APA apenas em situações extremas. Assim, como essa restrição não foi acompanhada de estratégias e instrumentos pertinentes para garantir o seu cumprimento, a cidade se expandiu, ficando o zoneamento defasado da realidade da unidade.

Em 1994 foi previsto um novo zoneamento para essa APA, mas que não chegou a ser concluído, considerando divergências entre os técnicos integrantes da comissão de acompanhamento e dificuldades na condução dos trabalhos.

No ano de 1997 foi contratada pelo IBAMA a elaboração de um Plano de Gestão Ambiental da APA do rio Descoberto. Este documento não foi aprovado, sendo que a sua versão preliminar registrava que “o atual modelo de zoneamento está ultrapassado, além de não oferecer condições para uma avaliação dos impactos ambientais provocados pela crescente pressão urbana e pela ação dos produtores rurais sobre a bacia, o que sugere que a política ambiental para a região, apesar de toda a legislação existente, não é suficiente e nem consciente o bastante para resolver os problemas enfrentados pela APA.”

No que se refere à APA da bacia do rio São Bartolomeu, o primeiro zoneamento foi aprovado por meio da Instrução Normativa n.º 002, de 22 de abril de 1988.

Segundo Bezerra (1996, p. 222), esse zoneamento possuía forte herança dos instrumentos de planejamento e ordenamento territorial de uso do solo. Por outro lado, restringiu e prescreveu modelos de ocupação que não foram coerentes com a dinâmica socioeconômica e espacial, nem com a capacidade de suporte dos ecossistemas, mas a um “ideal técnico” desejado para a área. Assim, baseou-se em uma forte legislação proibitiva, perdendo o caráter flexível que deveria ensejar, no sentido de subsidiar a tomada de decisão necessária à gestão ambiental.

No final de 1993, foi contratada uma empresa para propor o rezoneamento da APA da bacia do São Bartolomeu, cuja elaboração foi justificada pela “dinâmica do processo de uso e ocupação do solo na APA e a falta de aparelhamento institucional para fazer frente a esta dinâmica” (CÔRTE, 1997, p. 55).

Este Rezoneamento foi aprovado pela Lei n.º 1.149/96, somente após a gestão desta unidade ter sido transferida para o Distrito Federal. Foram estabelecidas as zonas registradas a seguir e que podem ser visualizadas na Figura 11:

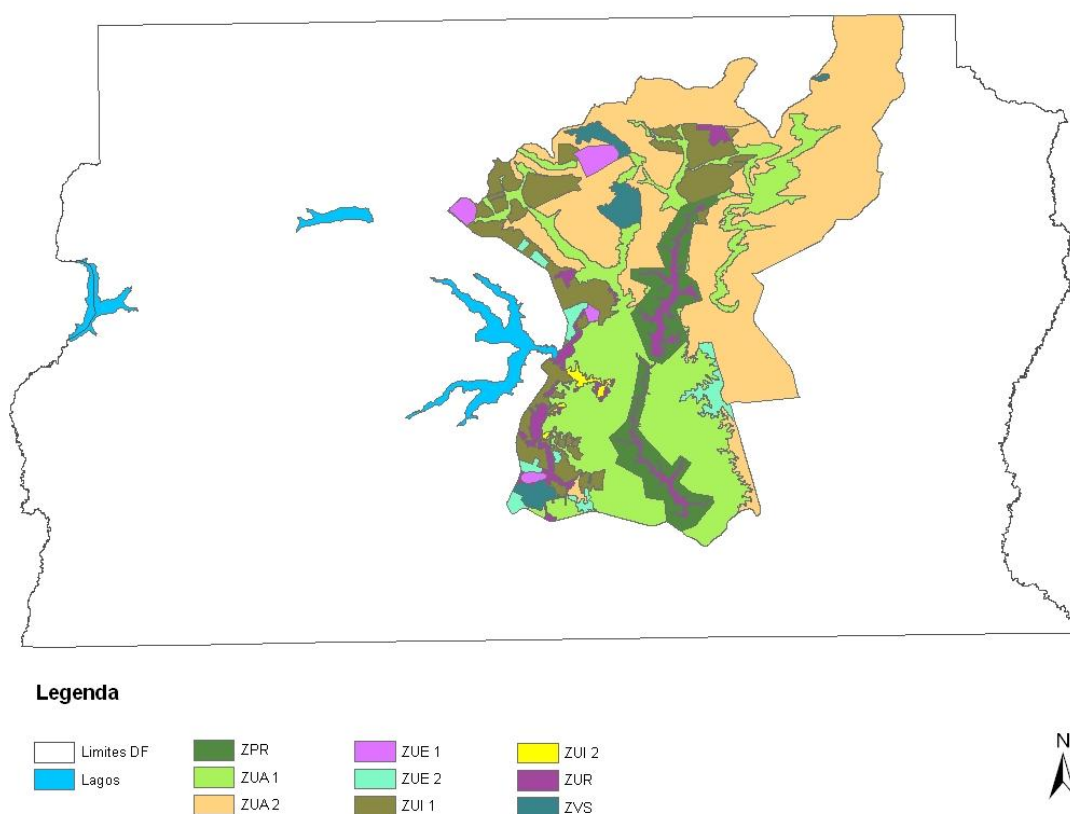


Figura 11 – Zoneamento da APA da bacia do rio São Bartolomeu de 1996. Fonte: SEDUMA.

- Zona de Uso Restrito (ZUR), que corresponde às áreas a serem inundadas por reservatórios e às bordas das chapadas e encostas onde se encontram remanescentes de vegetação nativa, com interesse para recarga de lençóis freáticos, proteção das bordas e encostas e manutenção de estoques genéticos, nas quais se permitem os seguintes usos:
 - conservação;
 - conservação de pastagem nativa;
 - agropecuária extensiva;
 - empreendimentos localizados, da categoria extrativismo mineral,
- Zona de Proteção dos Reservatórios (ZPR), que corresponde aos perímetros das áreas de proteção dos reservatórios definidos no Decreto Federal nº 13.869, de 31 de março de 1992, nos quais se permitem os seguintes usos:
 - conservação;
 - conservação de pastagem nativa;
 - agropecuária extensiva;

- silvicultura;
- empreendimentos localizados, das categorias institucionais e de prestação de serviços;
- Zona de Vida Silvestre (ZVS), que corresponde às áreas onde a proteção é essencial tanto para a sobrevivência de espécies de fauna e da flora da brota regional como para os biótopos raros de significado regional, nacional e internacional, nas quais se permitem os seguintes usos:
 - preservação;
 - conservação;
- Zona de Uso Especial 1 (ZUE 1), que corresponde às poligonais de proteção hídrica das captações de água sob a supervisão da Companhia de Água e Esgotos de Brasília - CAESB, de acordo com o Decreto nº 12.960, de 28 de dezembro de 1990, nas quais se permitem os seguintes usos:
 - conservação;
 - silvicultura;
- Zona de Uso Especial 2 (ZUE 2), que corresponde às áreas de florestamento e fruticultura remanescentes de projetos implantados pela PROFLOSA S.A. - Florestamento e Reflorestamento, constituindo manchas de interesse especial para proteção, nas quais se permitem os seguintes usos:
 - preservação;
 - conservação;
 - silvicultura;
- Zona de Uso Agropecuário 1 (ZUA1), que corresponde aos sistemas de terra ST4 e ST5 e apresentam ecossistemas mais frágeis e conservados, nos quais se permitem os seguintes usos:
 - conservação;
 - conservação de pastagem nativa;
 - agropecuária extensiva;
 - empreendimentos localizados, das categorias institucionais e de prestação de serviços;
- Zona de Uso Agropecuário 2 (ZUA 2), .que corresponde às parcelas dos sistemas de terra ST1, ST2 e ST3, nas quais se permitem os seguintes usos:
 - conservação;
 - conservação de pastagem nativa;
 - silvicultura;

- agropecuária extensiva;
 - agricultura intensiva;
 - empreendimentos localizados, das categorias comercial, institucional, de prestação de serviços, extrativismo mineral e rural;
- Zona de Uso Intensivo 1 (ZUI 1), que corresponde às parcelas dos sistemas de terra ST1 e STF onde se permite a utilização para fins urbanos nos termos da revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT, em consonância com o disposto nos arts. 13, I, e 14 da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e com a Resolução nº 10, de 14 de dezembro de 1988, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, nas quais se permitem os seguintes usos:
 - conservação;
 - conservação de pastagem nativa;
 - urbano, nas zonas urbanas consolidadas e protegidas;
 - silvicultura;
 - agropecuária extensiva;
 - agricultura intensiva;
 - empreendimentos localizados, das categorias industrial, comercial, institucional, de prestação de serviços, extrativismo mineral e rural;
- Zona de Uso Intensivo 2 (ZUI 2), que corresponde às parcelas do sistema de terra ST2, onde se permite o uso para fins urbanos nos termos da revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT, em consonância com o disposto nos arts. 13, I, e 14 da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e com a Resolução nº 10, de 14 de dezembro de 1988, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, nas quais se permitem os seguintes usos:
 - conservação;
 - conservação de pastagem nativa;
 - urbano nas zonas urbanas consolidadas e protegidas;
 - silvicultura;
 - agropecuária extensiva;
 - agricultura intensiva;
 - empreendimentos localizados, das categoria comercial, institucional, de prestação de serviços, extrativismo mineral e rural;

Este Rezzoneamento foi elaborado também com base na metodologia dos Sistemas de Terra ou *Land Systems*, com a avaliação de fatores físico-bióticos aos quais foram sobrepostos fatores de natureza antrópica, que consistiram, basicamente, na identificação e mapeamento dos parcelamentos urbanos existentes na APA.

Embora tenha reconhecido a possibilidade de uso urbano na APA e, assim, reconhecido uma parcela dos parcelamentos existentes, esse zoneamento privilegiou, mais uma vez, os aspectos físicos e biológicos em detrimento dos socioeconômicos. Constata-se, por exemplo, a existência de parcelamentos que se localizavam parte em zona que permitia o uso urbano e parte em zona que não permitia tal uso, sem considerar o conflito que esse tipo de tratamento poderia acarretar na prática.

Como se observa na Figura 8, esta APA continuou sofrendo um processo intenso de urbanização, pelo que o novo zoneamento não foi capaz de garantir que fossem alcançados os objetivos desejados para a unidade, bem como não impediu a ocupação irregular. Segundo informações obtidas junto aos órgãos governamentais competentes, se encontra em estudo a contratação de outro zoneamento para a APA da bacia do rio São Bartolomeu.

Faz-se oportuno registrar que nenhum dos zoneamentos aprovados contou com a participação da comunidade envolvida em qualquer etapa de sua elaboração.

O Decreto n.º 24.255, de 27 de novembro de 2003, aprovou os “**Estudos de Zoneamento Ambiental da Área de Proteção Ambiental - APA de Cafuringa**”, estabelecendo o parágrafo único do art. 18, que caberá ao Conselho Gestor da APA de Cafuringa a prévia aprovação e a implementação do zoneamento ambiental. Considerando que este Conselho não foi instituído até o momento, o zoneamento não foi aprovado e não é aplicado. De acordo com o referido Decreto, foram definidas as seguintes zonas, que se encontram espacializadas na Figura 12:

- Zona de uso rural controlado (ZURC), destinada a propiciar o equilíbrio entre dois fatores distintos: o fator de proteção dos recursos hídricos, uma vez que se traduz em uma zona de recarga de aquífero responsável pela manutenção dos cursos d’água que integram as sub-bacias dos rios do Sal, da Palma, ribeirões Cafuringa, Pedreira e Contagem, e o fator de utilização antrópica, traduzido pela predominância de uso agropecuário.

- Zona de uso especial (ZUE), destinada a disciplinar o uso antrópico adequando-o a conservação do ambiente natural formado por remanescentes vegetais naturais, sobre escarpas declivosas de alto risco ambiental, estabelecendo a conectividade entre as porções leste e oeste da APA, por meio de um corredor ecológico.
- Zona de proteção especial (ZPE), destinada a formação de um corredor que objetiva, predominantemente, a conectividade espacial entre a APA de Cafuringa, por meio da Zona de Preservação da Vida Silvestre, o Parque Nacional de Brasília e o Vale do rio Maranhão, permitindo o fluxo de indivíduos (genes) entre as populações isoladas nestas áreas, possibilitando a manutenção de sua variabilidade genética.
- Zona de conservação da vida silvestre (ZCVS), destinada a conservação dos recursos ecológicos, genéticos e da integridade dos ecossistemas.
- Zona de proteção de mananciais (ZPM), destinada a conservação, recuperação e manejo das bacias hidrográficas a montante dos pontos de captação da Companhia de Saneamento do Distrito Federal – CAESB.
- Zona de proteção do patrimônio natural (ZPPN), declarada Monumento Natural do Distrito Federal, por legislação específica, é destinada a preservação do afloramento calcáreo denominado Morro da Pedreira e seus sítios espeleológico, paleontológico e arqueológico, bem como sua área de proteção.
- Zona de desenvolvimento agropecuário I (ZDAG I), destinada a consolidação de novos padrões tecnológicos de produção agropecuária, compatibilizados com a conservação dos recursos naturais.
- Zona de desenvolvimento agropecuário II (ZDAG II), destinada a consolidação de novos padrões tecnológicos de produção agropecuária, enfatizando a atividade pecuária, compatibilizados com a conservação dos recursos naturais.
- Zona de desenvolvimento agrícola (ZDA), destinada a estabelecer padrões tecnológicos de produção agrícola, em função da aptidão agrícola dos solos, que permitam a utilização compatibilizada com a conservação dos recursos naturais.
- Zona de uso urbano controlado I (ZUUC I), destinada a propiciar o equilíbrio entre o fator de proteção dos recursos hídricos, por se constituir parte integrante de uma zona de recarga de aquífero responsável pela manutenção dos cursos d'água que integra parte das sub-bacias do ribeirão da Contagem, do córrego Paranoazinho, e o fator de assentamento urbano, representado pela presença de parcelamentos, apresentando características socioambientais específicas.

- Zona de uso urbano controlado II (ZUUC II), destinada a disciplinar o vetor de expansão urbana por meio do uso controlado, predominantemente habitacional de baixa densidade, e adoção de critérios específicos de ocupação, adequados à conservação dos recursos naturais.
- Zona de preservação da vida silvestre (ZPVS), destinada a preservação dos recursos naturais e a integridade dos seus ecossistemas.
- Zona uso especial de mineração (ZUEM), destinada a exploração mineraria das áreas descritas no item XIII do mapa de zoneamento anexo, mediante a apresentação de EIA/RIMA segundo as exigências dos Órgãos Ambientais, exigências estas que deverão encontrar-se estritamente vinculadas à legislação ambiental vigente.

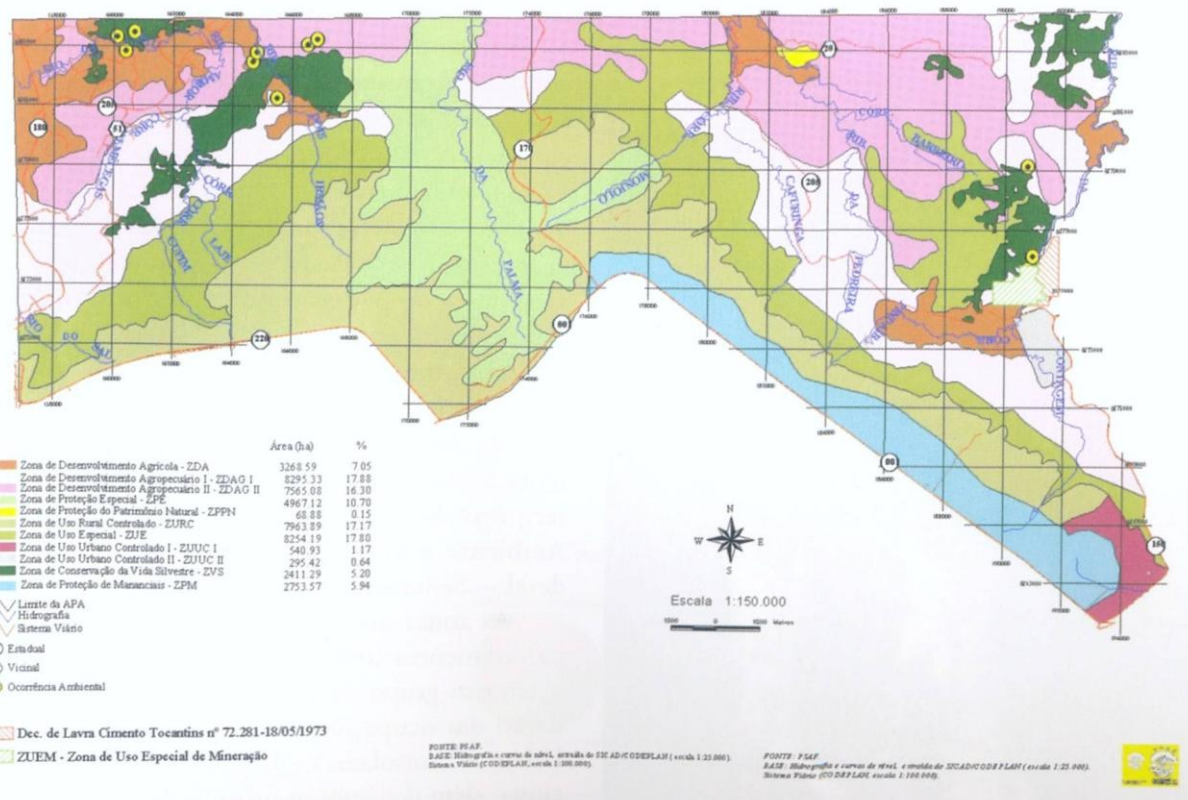


Figura 12 – Zoneamento proposto para a APA de Cafuringa. Fonte: SEMARH (2005).

Não foi possível identificar a metodologia utilizada para elaboração deste zoneamento. Todavia, faz-se pertinente constatar que a área indicada como Zona de Proteção de Mananciais, assinalada com a cor azul na Figura 12, consta como ocupação urbana na Figura

9. Como esta categoria de zona restringe praticamente todos os usos, há que se observar que tratamento será dado às ocupações ali existentes.

O zoneamento ambiental da APA do lago Paranoá está sendo elaborado por uma empresa de consultoria contratada pela TERRACAP, em função de decisão judicial proferida no âmbito das discussões para ocupação da Área de Expansão do Paranoá.

É interessante observar que as APAs que possuem zoneamentos não contam com Conselhos das APAs e aquelas que possuem Conselhos instituídos não contam com zoneamentos ou planos de manejo. Desta forma, questiona-se como os conselhos já instituídos estão realizando a gestão sem qualquer instrumento que oriente as ações e atividades a serem empreendidas e como se promove a implantação de um zoneamento sem Conselho.

Viana; Ganem (2005, p. 28) entendem que na ausência de plano de manejo e do zoneamento, o conselho transforma-se num mero canal de negociação e de convencimento dos proprietários para que consintam no estabelecimento de certas restrições, ou de algumas atividades, ou mesmo de procedimentos específicos.

Por outro lado, já foi mencionado anteriormente que apenas o zoneamento não é instrumento suficiente para possibilitar a gestão de uma APA.

4.4. CONTRIBUIÇÕES PARA A GESTÃO DE APAs EM ÁREAS URBANAS OU DE INFLUÊNCIA URBANA NO DISTRITO FEDERAL

A avaliação dos processos de criação e gestão das APAs localizadas em áreas urbanas ou de influência urbana no Distrito Federal conduziu a algumas constatações, registradas nos itens a seguir, a partir dos quais foram elaboradas algumas sugestões no sentido de contribuir para o aprimoramento do processo de gestão de APAs que apresentem as mesmas características.

4.4.1. Síntese dos problemas envolvendo os processos de criação e gestão no Distrito Federal

1. A criação das APAs no Distrito Federal foi realizada de maneira impositiva, sem qualquer envolvimento da população atingida e sem articulação com a política de desenvolvimento urbano.
2. Há vontade política para se criar as APAs, porém pouco interesse em implementá-las de fato.
3. As APAs foram criadas sem embasamento técnico, sendo que algumas surgiram em função de pressões políticas.
4. A instituição das APAs no Distrito Federal sem respaldo em estudos técnicos resulta em falhas na delimitação das unidades. Desta forma, existem APAs cujo objetivo é a preservação dos recursos hídricos ou da bacia, sem que a sua área englobe as nascentes desses recursos ou mesmo toda a extensão da bacia.
5. A ausência de embasamento técnico dificulta a definição de objetivos específicos para a APA no contexto do território do Distrito Federal, pelo que são utilizados objetivos genéricos relacionados a questões ambientais mais amplas. A falta de tais estudos torna complexa, também, a consecução de determinados objetivos que a APA pretende atingir, quando relacionados a aspectos que necessitariam de conhecimentos mais especializados, como a proteção de fauna e flora. Desta forma, as justificativas para criação são falhas, os objetivos não são claros, o que dificulta o processo de gestão.
6. Os decretos de criação demonstram confusão acerca do conceito da APA, estabelecendo restrições e proibições que não são coerentes com a categoria. Desta forma, é negada a possibilidade de utilização dos recursos naturais de maneira sustentável, adotando-se premissas preservacionistas em detrimento das conservacionistas, aplicando-se com mais frequência a proibição de uso do que a definição de usos em função da capacidade de suporte da área.
7. Nenhuma das APAs conta com plano de manejo que possa orientar as atividades e ações dos gestores, havendo certa preocupação apenas com os zoneamentos.
8. As APAs que possuem Conselhos instituídos não contam com qualquer instrumento de gestão ambiental, nem mesmo o zoneamento da APA e naquelas que possuem zoneamento já aprovado não foram instituídos os Conselhos.

9. Os zoneamentos das APAs não conseguem acompanhar a dinâmica de ocupação, pelo que se tornam defasados e não são utilizados.
10. Os zoneamentos já aprovados enfatizaram os aspectos físicos e biológicos e não consideraram os aspectos e demandas socioeconômicas.

4.4.2. Constatação de conflitos em relação ao uso do solo

Com base em IBAMA (1998), UNESCO (2003), SEMARH (2005), TERRACAP (2009) e considerando a percepção pessoal adquirida com o trato da questão urbana e ambiental, foram identificados os principais problemas existentes nas APAs estudadas, que apresentem relação com o uso do solo, uma vez que esta categoria pretende disciplinar o processo de ocupação, de maneira a assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

Foram identificados os seguintes problemas:

- parcelamento irregular do solo com características urbanas dentro da área da APA;
- expansão desordenada limítrofe à APA;
- ocupação irregular do solo em áreas verdes ou em áreas de preservação permanente;
- fracionamento irregular de parcelas rurais;
- atividades em desconformidade com as diretrizes existentes nos instrumentos em vigor (exploração mineral clandestina);
- retirada de cobertura vegetal em função de ocupações irregulares;
- desmatamento de matas ciliares.

Convém registrar que não é objetivo desta dissertação a análise dos problemas identificados, bem como de suas causas, uma vez que tal análise demandaria a realização de outra pesquisa, em face das variáveis a serem consideradas. A intenção é identificar a existência de problemas que ensejaria a adoção de medidas e instrumentos para sua solução ou mitigação.

4.4.3. Contribuições para a criação e gestão de APAs em áreas urbanas ou de influência urbana

No sentido de contribuir para o aprimoramento do processo de gestão das APAs de uma maneira geral, mas em especial daquelas localizadas em áreas urbanas ou de influência urbana, são apontadas, a seguir, algumas sugestões:

- Os princípios conservacionistas devem orientar a criação e gestão de APAs em áreas urbanas e de influência urbana, pelo que a utilização dos recursos naturais e o desenvolvimento sustentável é a regra e a preservação é a exceção.
- A manutenção de áreas naturais íntegras é uma estratégia de enorme relevância para a manutenção da biodiversidade e dos serviços ambientais. Entretanto, caso existam nas APAs, essas áreas devem ser identificadas e submetidas a um regime diferenciado de proteção, com as estratégias adequadas para garantir que esses atributos sejam mantidos.
- A princípio, toda a APA deve apresentar níveis de utilização em função da capacidade de suporte dos recursos naturais, e mediante restrições, que forneçam alternativas sustentáveis.
- A gestão de APAs em áreas urbanas ou de influência urbana é mais complexa, envolve maior esforço e investimento, pelo que deve ser criteriosamente avaliada a necessidade de instituição dessas unidades nesse contexto.
- As propostas para instituição das APAs devem ser embasadas tecnicamente, para dar maior consistência às justificativas para criação e para que sejam avaliadas as implicações das propostas em todas as suas dimensões, inclusive em termos sociais, no sentido de fornecer informações claras à população envolvida acerca das vantagens e desvantagens, ou seja, “quem perde e quem ganha” com a criação da unidade.
- A instituição de APAs em áreas urbanas ou de influência urbana não tem a capacidade de substituir os instrumentos de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial e, assim, o diálogo com esses instrumentos deve ser constante e ter início desde o momento de criação. As diretrizes oficiais constantes do PNAP reforçam a necessidade de harmonização entre a política de conservação e de ordenamento territorial.
- No caso de já existir plano diretor aprovado devem ser identificadas as diretrizes e estratégias já definidas que deverão ser incorporadas e avaliadas pelo plano de manejo em conjunto com os demais aspectos da dinâmica urbana.
- Deve ser enfatizada a importância de elaboração dos planos de manejo da APA e não apenas do zoneamento, notadamente em áreas urbanas e de influência urbana, no sentido de serem previstos programas de ação, atividades, estratégias e instrumentos que

contribuam para a consolidação do cenário desejável e para que sejam alcançados os objetivos da APA. O zoneamento sozinho se apresenta insuficiente enquanto instrumento para ordenar a ocupação do solo da APA.

- O plano de manejo e o zoneamento da APA terão maiores condições de serem aplicados e efetivamente utilizados na medida em que estiverem ancorados na identificação e reconhecimento das demandas sociais e econômicas das áreas urbanas existentes ou que influenciam o território da unidade.
- Os aspectos físicos, biológicos, sociais, econômicos e político-institucionais, no caso de APAs em áreas urbanas ou de influência urbana, devem ser ponderados considerando o objetivo e as características da unidade.
- Para elaboração do plano de manejo não é suficiente apenas o levantamento e registro dos aspectos socioeconômicos, mas é necessária a análise realista das informações coletadas, para que não resultem em propostas utópicas e sejam estabelecidas respostas às demandas identificadas, em função da sustentabilidade dos recursos naturais.
- Não há necessidade de diagnósticos complexos e com alto custo financeiro, considerando que a gestão da APA deve se constituir em um processo contínuo e permanente.
- O plano de manejo deve conter a análise da dinâmica de ocupação da APA, com o estudo das cidades e núcleos urbanos existentes na sua área e nas suas imediações, que se constituem em agentes importantes de estruturação do território, nos quais são decididas as demandas de apropriação.
- As zonas a serem definidas no zoneamento da APA devem ser consideradas como uma forma de organização das diversas possibilidades de uso de determinada porção territorial, cuja utilização pressupõe restrições estabelecidas em função da capacidade de sustentabilidade da área.
- Uma vez que a população é a chave para a gestão da APA, a sua participação é importante tanto na etapa de criação como na etapa de gestão, devendo ser incentivada e promovida nos dois momentos.
- As diferentes abordagens participativas que vêm sendo experimentadas na gestão das APAs indicam que a negociação, a mediação e a incorporação do contexto regional e local possibilitam um tratamento mais adequado dos problemas oriundos desta tarefa.

CONCLUSÕES

Esta dissertação teve como objetivo avaliar o processo de criação e gestão das APAs no Distrito Federal, visando discutir as especificidades relacionadas ao fato de estarem localizadas em áreas urbanas ou de influência urbana, tendo sido estabelecidas as seguintes hipóteses:

- (i) A ausência de diretrizes específicas acerca do que seja a utilização sustentável dos recursos naturais em uma APA acarreta a utilização de princípios preservacionistas em detrimento dos conservacionistas nesta categoria.
- (ii) As APAs no Distrito Federal apresentam deficiências no seu processo de criação e gestão, o que dificulta o alcance dos objetivos para os quais foram criadas, com repercussões sobre o disciplinamento do solo.
- (iii) O fato de determinadas APAs estarem localizadas em áreas urbanas ou de influência urbana ensejaria um tratamento diferenciado no que se refere aos estudos e instrumentos ambientais, mas o que ocorre é que esta especificidade não é considerada e, por conseguinte, as demandas advindas do espaço urbano são ignoradas, pelo que não são estabelecidas estratégias, respostas e soluções adequadas.

Com relação à primeira hipótese, são apontadas as seguintes conclusões:

- As primeiras áreas protegidas surgiram nos Estados Unidos, com a criação de *parques nacionais*, num contexto que considerava incompatível a preservação da natureza com a presença humana, que foi tomado como modelo para vários países, incluindo o Brasil.
- No campo teórico, consolidaram-se duas correntes relativas à proteção da natureza: o *preservacionismo*, que defende uma natureza intocada, que não admite qualquer tipo de utilização e para a qual a presença humana é uma ameaça e o *conservacionismo*, que admite uma utilização sustentável dos recursos naturais.
- Por conseguinte, os princípios de proteção da natureza, tendo como uma de suas estratégias o estabelecimento de áreas protegidas, foram estabelecidos com base em movimentos variados e, por vezes, contraditórios.
- Os conceitos de *preservação* e *conservação* no Brasil são utilizados, muitas vezes, de maneira indistinta e sem cuidado técnico. A própria denominação dada às áreas protegidas

em território nacional reflete essa confusão conceitual, uma vez que são denominadas genericamente de *unidades de conservação*, quando na verdade existem categorias nas quais só se aplica o conceito de preservação e nas quais só se aplica o conceito de conservação. A mesma confusão pode ser observada em determinadas categorias do SNUC, como as RPPNs, que não admitem uso direto, mas são consideradas de uso sustentável e os monumentos naturais e refúgios de vida silvestre nos quais se permite determinadas atividades econômicas que utilizam os recursos naturais, mas são consideradas de proteção integral.

- Mesmo assim, o SNUC possibilitou tornar mais clara a existência das duas correntes de proteção à natureza, com a previsão da categoria de proteção integral, norteadas por princípios preservacionistas e da categoria de uso sustentável, na qual se aplicam princípios conservacionistas.
- Foram aplicados princípios preservacionistas nas primeiras APAs criadas, nas quais os Decretos de criação continham restrições significativas e os zoneamentos se apresentavam mais próximos de unidades mais restritivas.
- A ampliação do conceito de unidades de conservação, com o disciplinamento de categorias que admitem a existência de áreas com moradores, como a APA, não foi acompanhada de avanços na definição de diretrizes e estratégias mais claras sobre a forma de compatibilizar a conservação e o uso dos recursos naturais.

Por conseguinte, a primeira hipótese pode ser confirmada. Deve ser ressaltado, porém, que o tratamento dado à APA, pelo SNUC, com a definição de objetivos como a sustentabilidade do uso dos recursos naturais, poderá influenciar na aplicação mais usual de diretrizes de caráter conservacionistas. Entretanto, considerando que a aprovação desse sistema é relativamente recente, do ponto de vista histórico, ainda não se evidenciam desdobramentos práticos dessas disposições.

No que se refere à segunda hipótese, toda a avaliação empreendida no Capítulo 4 confirma a existência de deficiências no âmbito do processo de criação e de gestão das seis APAs existentes no Distrito Federal, que se relacionam no âmbito de sua instituição, à ausência de base técnica e à falta de envolvimento da população.

No que tange ao processo de criação, os diferentes aspectos envolvidos na elaboração dos estudos técnicos para criação de uma unidade de conservação devem receber tratamento e pesos diferenciados, considerando-se a categoria e os objetivos da unidade. Notadamente para as APAs e em especial para aquelas localizadas em áreas urbanas ou de influência urbana, fatores diferenciados devem ser considerados.

Na maioria das vezes, os estudos técnicos para criação de APAs não são realizados ou, quando o são, são conduzidos de maneira apressada, sem considerar todos os aspectos necessários. Com isso, podem ser transferidos para a etapa de gestão, problemas e conflitos que poderiam ter sido objeto de avaliação quando do processo de criação. A ausência desses estudos pode acarretar, ainda, a instituição de APAs sem necessidade, com características inadequadas ou mesmo sem avaliação das implicações que sua criação irá acarretar, o que também implica em dificuldades no processo de gestão, a ser abordado mais adiante.

Quanto ao processo de gestão, nenhuma das APAs conta com plano de manejo e apenas duas delas apresentam zoneamentos aprovados que, entretanto, já se encontram defasados da realidade da unidade e não são utilizados.

Os zoneamentos existentes, por sua vez, são entendidos como suficientes, pelo que não são definidas estratégias capazes de garantir o enfrentamento dos problemas das APAs e também não são estabelecidas atividades e ações relacionadas à educação ambiental, capacitação, fiscalização e monitoramento, que possam contribuir para materializar as diretrizes e objetivos definidos para a unidade.

Foi constatado que esse quadro não permite que sejam alcançados alguns dos objetivos para os quais as APAs foram criadas, quer em razão de que esses objetivos não se apresentam condizentes com a delimitação da unidade; ou porque se apresentam genéricos demais ou em função da ausência de instrumentos necessários para a sua consecução.

Essa situação repercute de maneira negativa sobre o disciplinamento do solo, na medida em que não existem diretrizes que possam orientar a ocupação sob a ótica ambiental, ou porque

os zoneamentos existentes não foram implementados de fato e suas disposições não são respeitadas.

Quanto à terceira hipótese, concluiu-se que:

- A categoria APA já nasceu conflituosa no que se refere ao tratamento a ser dado às áreas urbanas, uma vez que a presença dessas áreas foi permitida em tese, mas foram estabelecidas diretrizes que inviabilizariam tal ocupação, pelo que não seria admitida na prática.
- Há uma tendência dos estudos ambientais, no âmbito de unidades de conservação, em privilegiar os aspectos físicos e biológicos, sendo que a necessidade de avaliação dos aspectos sociais e econômicos vem sendo reforçada no decorrer desta década. Instrumentos recentes, como o SNUC e o PNAP, ressaltam a necessidade de participação social no processo de criação e gestão das unidades de conservação e reconhecem as demandas socioeconômicas da população que reside no interior e no entorno desses espaços, o que contribui para o entendimento de que novas abordagens são necessárias.
- Nas APAs localizadas em áreas urbanas ou de influência urbana os aspectos físicos e biológicos não são mais relevantes do que os demais aspectos a serem avaliados no âmbito da elaboração dos estudos. Os aspectos devem ser ponderados em função dos objetivos e características da unidade.
- A presença de áreas urbanas em APAs não é explicitamente reconhecida, pelo que não existem estudos acerca de unidades de conservação que abriguem esse tipo de ocupação e diretrizes para o seu tratamento.
- Ignorar a existência de cidades e núcleos urbanos na APA não implica em solução para os conflitos relativos ao uso dos recursos naturais. Constatou-se, inclusive, que a ocupação irregular mais significativa ocorreu na APA que não reconheceu os núcleos urbanos existentes quando de sua instituição.
- A avaliação dos aspectos socioeconômicos de uma APA deve envolver as áreas urbanas existentes dentro de seu perímetro e em suas imediações, para que sejam identificadas tendências e demandas cujas conseqüências, na maioria das vezes, se refletem na ocupação do território da unidade. Entender a dinâmica urbana das APAs pode ser o primeiro passo para a promoção da sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

Por conseguinte, também pode ser confirmada a terceira hipótese. Há que ser enfatizada, todavia, a importância de que sejam previstas respostas às demandas identificadas, acompanhadas de estratégias, programas e instrumentos específicos para atender às questões ambientais. Tomando como exemplo a política urbana, uma das grandes inovações do Estatuto da Cidade foi o estabelecimento de uma variedade de instrumentos para viabilizar e induzir o processo de desenvolvimento urbano. Da mesma forma, não se pode deixar as APAs entregues à sua própria sorte.

Conclui-se este estudo afirmando que as APAs podem se constituir em valioso instrumento tanto para a conservação dos recursos naturais, como para o ordenamento do uso e da ocupação do solo. Cada vez mais, os espaços naturais irão conviver com espaços urbanizados. Assim, formas de gestão que conciliem aspectos urbanos e ambientais devem ser consideradas como uma possibilidade concreta de aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Marcos Antonio Reis. **Unidades de conservação no Brasil: da república à gestão de classe mundial**. Belo Horizonte: SEGRAC, 2007.

BATISTELA, Tatiana Sancevero. **O zoneamento ambiental e o desafio da construção da gestão ambiental urbana**. Tese de mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de Brasília. 2007.

BENSUSAN, Nurit. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BEZERRA, Maria do Carmo de Lima. **Planejamento e gestão ambiental: uma abordagem do ponto de vista dos instrumentos econômicos**. Tese de doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. 1996.

CABRAL, Nájila Rejanne Alencar Julião; SOUZA, Marcelo Pereira. **Área de proteção ambiental: planejamento e gestão de paisagens protegidas**. São Carlos: RIMA, 2005. 158p.

CHAPE, Stuart *et al.* **2003 United Nations List of Protected Areas**. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK and UNEP-WCMC, Cambridge, UK, 2003.

CÔRTE, Dione Angélica de Araújo. **Planejamento e gestão de APAs: enfoque institucional**. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1997. 106p.

DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu. A história da proteção: paradoxos do passado e desafios do futuro. In TERBORGH, John et al. (orgs.). **Tornando os parques eficientes: estratégias para conservação da natureza nos trópicos**. Curitiba: Editora da UFPR e Fundação O Boticário, p. 52-73. 2002.

DEL PRETTE, Marcos Estevan. Metodologias de zoneamento: controvérsias sobre o ecológico e o econômico. In STEINBERGER, Marília (org). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006. 408p.

DELGADO, Jesus M. Principais problemas existentes na implementação das áreas de proteção ambiental: cenários e recomendações. In GUAPYASSÚ. Sandra Maria dos Santos (editora).

Gerenciamento de áreas de proteção ambiental no Brasil. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2003. 144p.

DOUROJEANNI, Marc Jean; PÁDUA, Maria Tereza Jorge. **Biodiversidade: a hora decisiva.** Curitiba: Editora UFPR, 2007. 284p.

DOUROJEANNI, Marc Jean. Vontade política para estabelecer e manejar parques. In TERBORGH, John et al. (orgs.). **Tornando os parques eficientes: estratégias para conservação da natureza nos trópicos.** Curitiba: Editora da UFPR e Fundação O Boticário, p. 347-362. 2002.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. **O mito moderno da natureza intocada.** São Paulo: NUPAUB – USP, 1994.

DRUMMOND, José Augusto; FRANCO, José Luiz de Andrade; NINIS, Alessandra Bortoni. **O estado das áreas protegidas do Brasil – 2005.** Brasília: Centro de Desenvolvimento Sustentável – Universidade de Brasília, 2006. Disponível em <www.unbcds.pro.br/conteudo_arquivo/150607_2F62A6.pdf>. Acesso em 22/10/2008.

FARIA, Helder Henrique de. **Eficácia de gestão de unidades de conservação gerenciadas pelo Instituto Florestal de São Paulo, Brasil.** Tese de doutorado em geografia. Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e de Tecnologia da Universidade Paulista de Presidente Prudente. 2004.

GANEM, Roseli Senna. **Políticas de conservação da biodiversidade e conectividade entre remanescentes de cerrado.** Tese de doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

GUAPYASSÚ. Sandra Maria dos Santos (editora). **Gerenciamento de áreas de proteção ambiental no Brasil.** Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2003. 144p.

GUAPYASSÚ, Maísa dos Santos. Unidades de manejo sustentável – ajustando o foco para sua gestão. In: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2., 2000, Campo Grande. **Anais...** Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação, Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2000, 3v. p. 43-49.

IBDF. INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL, FBCN. FUNDAÇÃO BRASILEIRA PARA A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA. **Plano do sistema de unidades de conservação do Brasil – II etapa.** Brasília, 1982.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Plano de gestão ambiental: Área de Proteção Ambiental Federal da bacia do rio Descoberto.** Documento preliminar. Brasília, 1998.

_____. **Roteiro Metodológico para gestão de área de proteção ambiental.** Brasília, 1999.

IBAMA/GTZ – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS E AGÊNCIA ALEMÃ DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. **Guia do chefe.** Brasília. Disponível em <www.ibama.gov.br/siucweb/guiadechefe/java.htm>. Acesso em 02/02/2009.

IRVING, Marta de Azevedo; MATOS, Karla. Gestão de parques nacionais no Brasil: projetando desafios para a implementação do Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas. **In Floresta e Ambiente.** Rio de Janeiro, vol. 13, n.º 2, p. 89-96, 2006. Disponível em <www.if.ufrj.br/revista/volume13_no2.html>. Acesso em 22/09/2007.

IUCN. **Guidelines for protected area management categories.** IUCN Gland, Switzerland and Cambridge, UK. 1994.

_____. **Economic values of protected areas.** Guidelines for protected area managers. IUCN Gland, Switzerland and Cambridge, UK. 1998.

KENGEN, Sebastião. A política florestal brasileira: uma perspectiva histórica. In SIMPÓSIO IBERO-AMERICANO DE GESTÃO E ECONOMIA FLORESTAL, 1., 2001, Porto Seguro. **Anais...** Piracicaba, Série Técnica IPEF, n.º 34, 2001, p. 18-34. Disponível em <<http://www.ipef.br/publicacoes/stecnica/nr34.asp>> Acesso em 16/10/2008.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Natureza e cultura: direito ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais.** Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília. 2007.

LOCKE, Harvey; DEARDEN, Philip. Rethinking protected area categories and the new paradigm. In **Environmental Conservation.** 32: 1-10, 2005.

McCORMICK, John. **Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista.** Tradução de Marco Antonio Esteves da Rocha e Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Relume – Dumará. 1992.

MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. In **Revista Ambiente & Sociedade**. Campinas, vol.9, n° 1, p.41-64. Junho/2006.

MEDEIROS, Rodrigo; GARAY, Irving. Singularidades do sistema de áreas protegidas para a conservação e uso da biodiversidade brasileira. In GARAY, Irene; BECKER, Bertha (orgs). **Dimensões humanas da biodiversidade**. O desafio de novas relações sociedade-natureza no século XXI. Petrópolis: Editora Vozes. 2006.

MEDEIROS, Rodrigo; IRVING, Marta; GARAY, Irene. A proteção da natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção. In **Revista de Desenvolvimento Econômico**. Salvador, Ano VI, n.º 9, p. 83-93. Janeiro/2004.

MILANO, Miguel Serediuk. Por que existem as unidades de conservação? In _____ (org.) **Unidades de conservação: atualidades e tendências**. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002.

MMA. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE **A convenção sobre diversidade biológica: entendendo e influenciando o processo**. Um guia para entender e participar efetivamente da oitava reunião da Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP-8). Produção: Tony Gross. Brasília, 2005. 70p.

_____. **Programa zoneamento ecológico-econômico: diretrizes metodológicas para o zoneamento ecológico-econômico do Brasil**. Brasília: MMA/SDS, 2006. 132p.

_____. **Informe nacional sobre áreas protegidas no Brasil**. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Departamento de Áreas Protegidas. Brasília: MMA, 2007. 124p. Disponível em <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em 15/12/2008.

MORAES, Marília Britto de. Em busca de uma (?) gestão de áreas de proteção ambiental. In GUAPYASSÚ, Sandra Maria dos Santos (editora). **Gerenciamento de áreas de proteção ambiental no Brasil**. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2003. 144p.

MORSELLO, Carla. **Áreas protegidas públicas e privadas – seleção e manejo**. 2ª Ed. São Paulo: Annablume, FAPESP, 2006.

NOGUEIRA, Jorge Madeira; SALGADO, Gustavo Souto Maior. Teorias econômicas e a conservação da natureza: compatíveis? In MILANO, Miguel Serediuk; TAKAHASHI, Leide Yassuco; NUNES, Maria de Lourdes (orgs.). **Unidades de Conservação: atualidades e tendências 2004**. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2004. 208p.

NOGUEIRA, Jorge Madeira; MEDEIROS, Marcelino Antonio Asano de; ARRUDA, Flávia Silva Tavares de. Valoração econômica do meio ambiente: ciência ou empiricismo? In **REUNIÃO ANUAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA** (SBPC), 50., Natal, 1998.

OLIVA, Adriana. Gestão de unidades de conservação: processo participativo ou outorga de atribuições e prerrogativas? In In: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 1., 2000, Campo Grande. **Anais...** Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação, Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2000, 3v. p. 117-131.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Unidades de Conservação: muito mais do que atos de criação e planos de manejo. In MILANO, Miguel Serediuk (org.). **Unidades de Conservação: atualidades e tendências**. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. 234p.

PAIVA, Andréa Vulcanis Macedo de. Aspectos legais das ÁRes de Proteção Ambiental: conceito legal, plano de manejo, zonas de amortecimento, conselho, limitações à propriedade e indenização. In GUAPYASSÚ. Sandra Maria dos Santos (editora). **Gerenciamento de áreas de proteção ambiental no Brasil**. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2003. 144p.

PHILLIPS, Adrian. The history of the international system of protected area management categories. In **Parks**..v. 14, n. 3, p. 4-14. 2004.

_____. **Turning ideas on their head – the new paradigm for protected areas**. 2003. Disponível em <<http://www.uvm.edu/conservationlectures/vermont.pdf>> Acesso em 06/05/2008.

_____. **Management guidelines for IUCN category V protected areas: protected landscapes/seascapes**. IUCN Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 2002. 122p.

RIBAS, Otto. **A Sustentabilidade das Cidades: os instrumentos da gestão urbana e a construção da qualidade ambiental**. Tese de doutorado, CDS/UnB, Brasília, 2003.

RÖPER, Monika. **A área de proteção ambiental brasileira: “instrumento demagógico” ou palco de experiências inovadoras?** 2001. Disponível em <<http://www.participando.com.br/artigos>> Acesso em 22/07/2007.

_____. A difícil arte do planejamento participativo: a implementação da APA estadual de Chapada dos Guimarães como exemplo de institucionalização territorial. In: II Congresso

Brasileiro de Unidades de Conservação, 2., 2000, Campo Grande. **Anais...** Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação, Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2000, 3v. p. 69-78.

RONCAGLIO, Cynthia. **O emblema do patrimônio natural no Brasil: a natureza como artefato cultural**. Tese de doutorado. Universidade do Paraná. Curitiba, 2007.

RYLANDS, Anthony; BRANDON, Katrina. Unidades de conservação brasileiras. **Megadiversidade**. Vol. 1, n.º 1, p. 27-35, julho/2005.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**. São Paulo: Petrópolis, 2005.

_____. O sistema nacional de unidades de conservação: uma visão socioambiental. In **Socioambientalismo: uma realidade**. São Paulo: Juruá, 2007.

SCARDUA, Fernando Paiva. Práticas brasileiras na elaboração de planos de manejo. In **Unidades de Conservação – gestão e conflitos**. Florianópolis. Insular, 2007.

SEBRAE/DF. **A questão ambiental no Distrito Federal**. Brasília: SEBRAE/DF, 2004. 136p.

SEIFFERT, Mary Elizabete Bernardini. **Gestão ambiental: instrumentos, esferas de ação e educação ambiental**. São Paulo: Atlas, 2007.

SEMARH. Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal. **APA de Cafuringa: a última fronteira natural do DF**. Brasília: SEMARH, 2005. 543p.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1994.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

STEINBERGER, Marília; AMADO, Theodolina Moreira. O espaço urbano no zoneamento ecológico-econômico: esboço metodológico. In STEINBERGER, Marília (org). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006. 408p.

TEIXEIRA, Cristina. **O desenvolvimento sustentável em unidade de conservação: a “naturalização” do social.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 20, n.º 59, p. 51-66. Outubro/2005.

TERRACAP. Agência de desenvolvimento do Distrito Federal. **Zoneamento Ambiental da Área de Proteção Ambiental do lago Paranoá.** Brasília, 2009.

VIANA, Maurício Boratto; GANEM, Roseli Senna. **APAs federais no Brasil.** Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa. Agosto/2005. Disponível em <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/tema14/2005_10710_Consultoria%20Legislativa_999.pdf>. Acesso em 26/11/2008.

UNESCO. **Subsídios ao zoneamento da APA Gama-Cabeça de Veado e Reserva da Biosfera do Cerrado: caracterização e conflitos socioambientais.** Brasília: UNESCO, MAB, Reserva da Biosfera do Cerrado, 2003. 172p.

URBAN, Teresa. **Saudade do Matão: relembando a história da conservação da natureza no Brasil.** Curitiba: Editora da UFPR; Fundação O Boticário de Proteção à Natureza; Fundação MacArthur, 1998.

VALEJJO, Luiz Renato. **Unidades de conservação: uma discussão teórica à luz dos conceitos de território e de políticas públicas.** 2002. Disponível em <http://www.uff.br/geographia/rev_08/luiz8.pdf> Acesso em 22/09/2007.

VULCANIS, Andréa. Presença humana em unidades de conservação. In **Socioambientalismo: uma realidade.** São Paulo: Juruá, 2007.

_____. Aspectos legais das áreas de proteção ambiental: conceito legal, plano de manejo, zonas de amortecimento, conselho, limitações à propriedade e indenização. In **GUAPYASSÚ,** Sandra Maria dos Santos (editora). **Gerenciamento de áreas de proteção ambiental no Brasil.** Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2003. 144p.