



# II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação

**ANAIS**

**Vol. II Trabalhos Técnicos**

Organizadores: Miguel Serediuk Milano  
Verônica Theulen

SHS  
21/1/80

**II CONGRESSO BRASILEIRO DE  
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

**05 A 09 DE NOVEMBRO**

**CAMPO GRANDE  
MATO GROSSO DO SUL – BRASIL  
2000**

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.

1. Unidades de Conservação – congresso. II. Título

CDU 504.06:061.3

# **II CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

**05 A 09 DE NOVEMBRO**

## **ORGANIZAÇÃO**

### **REDE NACIONAL PRÓ- UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

#### **Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação**

Presidente: Ibsen de Gusmão Câmara

#### **Organizações Associadas:**

Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza – FBCN, Núcleo Amigos da Terra, Fundação Pró-Natureza – Funatura, Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental – SPVS Instituto Conservation International do Brasil – CI/BR, Fundação O Boticário de Proteção à Natureza – FBPB, Fundação Biodiversitas, Fundação de Apoio à Vida nos Trópicos – Ecotrópica, Sociedade Brasileira de Proteção Ambiental – Sobrapa, Fundação Museu do Homem Americano – Fumdhm, Fundação Neotrópica do Brasil, Coalisão Internacional para a Vida Silvestre – IWC/BR, Instituto Ecoplan, Grupo de Estudos Espeleológicos do Paraná – GEEP Açungui, Associação Ambientalista Internacional – Pangea.

# **II CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

**05 A 09 DE NOVEMBRO**

## **PROMOÇÃO**

**GOVERNO POPULAR DO  
MATO GROSSO DO SUL**

José Orcírio Miranda, Governador  
Egon Krakecke, Secretário de Estado de Meio Ambiente  
Valmir Gabriel Ortega, Superintendente de Biodiversidade  
Ivan Carlos Baptiston, Diretor de Biodiversidade

**FUNDAÇÃO O BOTICÁRIO DE  
PROTEÇÃO À NATUREZA**

Miguel Gellert Krigsner, Presidente  
Miguel Serediuk Milano, Diretor Técnico  
Silvana Maria Martini Cassol, Diretora de Comunicação  
Maria Carolina Zani, Diretora Administrativa e Financeira

# **II CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

**05 A 09 DE NOVEMBRO**

## **APOIO**

Conservation International do Brasil  
Center for Applied Biodiversity Science at  
Conservation International (US)

The Nature Conservancy (TNC)

Ministério do Meio Ambiente (MMA)  
Secretaria Nacional de Biodiversidade e Florestas

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente  
e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)  
Diretoria de Ecossistemas

União Mundial para a Natureza (UICN)  
Comissão Mundial de Áreas Protegidas

## **COORDENAÇÃO GERAL**

Miguel Serediuk Milano

## **COMITÊ DE COORDENAÇÃO**

Miguel Serediuk Milano

Verônica Theulen

Valmir Gabriel Ortega

Ivan Carlos Baptiston

Márcia Brambilla

Sylvia Torrecilha

## **COMITÊ TÉCNICO**

Miguel Serediuk Milano – MSc., Dr. – Coordenador

Afrânio José Soriano Soares – MSc., Dr.

Adilson Wandembruck – Esp.

Ana Cláudia Bento Graf – Esp.

Antonio Carlos Batista – MSc., Dr.

Armando Carlos Servi – Dr.

Carlos Firkowski – MSc., Dr.

Daniela Biondi – MSc., Dr.

Fernando Antonio dos Santos Fernandez – MSc., Dr.

Flávio Felipe Kirchner – MSc., Dr.

Francisco Ubiracy Araújo – Esp.

Guadalupe Vivekananda – Esp.

Ibsen de Gusmão Câmara – Esp.

Ivan Carlos Baptiston – Esp.

Jaime Martinez – Esp.

Jane Maria de Oliveira Vasconcellos – MSc., Dr.

Leide Yassuco Takahashi – MSc., Dr.

Leonam de Moraes Bernardini – Esp.

Letícia Peret Antunes Hardt – MSc., Dr.

Liliane Marília Tiepolo – Esp.

Lourdes Maria Ferreira – MSc.

Maísa dos Santos Guapyassú – MSc.

Marcos Polette – MSc., Dr.

Maria Luiza Paes – MSc.

Nêmora Pauletti Prestes – MSc.

Neuza Sumico Takahashi – MSc., Dr.

Paulo Choji Kitamura – MSc., Dr.

Paulo dos Santos Pires – MSc., Dr.

Pedro Scherer Neto – MSc.

Ricardo Yasuichi Tsukamoto – MSc., Dr.

Robertson Fonseca de Azevedo – MSc.

Samuel Jorge Leite – MSc.

Sandro Menezes Silva – MSc., Dr.

Sérgio Brant Rocha – Esp.

Shirley Noely Hauff – MSc.

Sueli Naomi Ota – MSc., Dr.

Sueli Sato Martins – MSc., Dr.

Sylvia Torrecilha – Esp.

Teresa Cristina Magro – MSc., Dr.

Thomaz Lipparelli – MSc., Dr.

Valmir Augusto Detzel – MSc.

Verônica Theulen – Esp.

Zilca Maria Campos – MSc.

# GESTÃO AMBIENTAL EM ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

## ENVIRONMENTAL MANAGEMENT IN ENVIRONMENTAL PROTECTION AREAS

NÁJILA REJANNE ALENCAR JULIÃO CABRAL<sup>1</sup>

MAURO ROCHA CÔRTEZ<sup>2</sup>

MARCELO PEREIRA DE SOUZA<sup>3</sup>

### RESUMO

As Áreas de Proteção Ambiental (APAs) constituem uma categoria de Unidade de Conservação que, por estarem constituídas em terras públicas ou privadas e por permitirem o desenvolvimento de atividades econômicas em seu interior, apresentam dificuldades em sua gestão ambiental. A questão da propriedade é central e as restrições impostas pelo Estado ao direito de propriedade, no intuito de controlar o uso e ocupação do solo, fazem gerar conflitos que precisam ser compreendidos para que o sistema gestor possa equacioná-los. O presente trabalho discute algumas possibilidades do sistema gestor e suas interrelações com outras instâncias existentes.

### ABSTRACT

Environmental Protection Areas (EPAs) are a protected area category that, on account of being constituted in public or private lands and allowing economical activities development inside them, present difficulties in your environmental management. The subject of property is central and restrictions imposed by State to property right, in intention of controlling land-use, make to come forth conflicts that need to be understood so that system manager can solve them. The present paper discusses some system manager's possibilities and your inter-relations with other existent instances.

### INTRODUÇÃO

As Áreas de Proteção Ambiental, instituídas pela lei nº 6902/81 (BRASIL, 1981a) são Unidades de Conservação (UCs), classificadas como de Uso Sustentável, de acordo com o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza (SNUC), lei nº 9985/00, podendo ser constituídas em áreas privadas ou públicas gerando, em qualquer dos casos, normas e restrições para o uso da propriedade localizada em seu interior.

A Resolução nº 10, de 14/12/88 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, publicada no Diário Oficial em 11/8/89, procura regulamentar a figura das APAs: "... as Áreas de Proteção Ambiental - APAs são unidades de conservação destinadas a proteger e conservar a qualidade ambiental e os sistemas naturais existentes, visando a melhoria da qualidade de vida das populações locais e também objetivando a proteção dos ecossistemas regionais (Art. 1º)". Sob a ótica econômica, a preocupação em "... assegurar o bem-estar de populações humanas." pode ser interpretada como a preocupação em evitar a ocorrência de externalidades negativas, potenciais ou reais, oriundas de atividades ali exercidas. A própria legislação indica um

<sup>1</sup> Arquiteta, Mestre em Saneamento Ambiental, Doutoranda em Ciências da Engenharia Ambiental/EESC/USP, Prof.a. Centro Federal de Educação Tecnológica/ CEFET – CE.

<sup>2</sup> Engenheiro de Produção, Mestre em Administração, Doutorando em Ciências da Engenharia Ambiental/EESC/USP, Prof. Departamento de Engenharia de Produção/UFScar – SP.

<sup>3</sup> Engenheiro Civil, Prof. Associado do Departamento de Hidráulica e Saneamento/ EESC/USP.



caninho já no seu Artigo 2º: "... visando atender aos seus objetivos, as APAs terão sempre um zoneamento ecológico-econômico".

As APAs, portanto, tem como objetivo (BRASIL, 2000) proteger a biodiversidade, disciplinar o processo de ocupação e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais, procurando disciplinar a ação dos agentes econômicos em locais onde estão envolvidos recursos ambientais importantes, de propriedade comum ou não. Constituem-se em instrumento institucional (legal) que aponta para a necessidade de se reduzir as externalidades negativas que comprometam a eficiência econômica e o bem estar da sociedade, sem que para isto seja necessária a transferência integral dos direitos de propriedade para o Estado. Como consequência direta da restrição ao uso e ocupação do solo, são palco de conflitos no que diz respeito à gestão ambiental das mesmas.

O presente trabalho tem por objetivo discutir algumas possibilidades do sistema gestor em APAs, na busca em conciliar os interesses dos proprietários aos interesses de proteção dos recursos naturais e comentar as ferramentas de controle de uso e ocupação do solo existentes na legislação brasileira, que podem ser aplicadas em APAs.

## **MATERIAIS E MÉTODOS**

Procurando observar os aspectos legais que envolvem as unidades de conservação, tais como: direito administrativo, direito de propriedade e direito ambiental que, de forma geral, regem as relações dominiais, bem como o sistema de gestão ambiental, foi feita análise das informações dentro de uma situação específica, ou seja, para as áreas de proteção ambiental, de modo a propiciar a criação de condições favoráveis ao planejamento e gestão desta categoria de UC. Optou-se por enfocar as APAs por serem estas, na concepção dos autores, as que envolvem, direta ou indiretamente, um dos principais fatores geradores de conflitos no que diz respeito à gestão ambiental em UCs: a propriedade privada em seu interior. Serão apresentados, além dos conceitos necessários ao entendimento do trabalho, a análise e discussão dos aspectos legais de direito de propriedade, dos mecanismos de controle de uso e ocupação do solo, de gestão ambiental, sua forma de implementação, dificuldades e potenciais conflitos.

O intuito de tratar aspectos ligados a questões relacionadas a limitações administrativas ao direito de propriedade, num texto que tem por objetivo discutir a temática da gestão ambiental em Áreas de Proteção Ambiental, decorre do fato de uma APA ser, antes de tudo, um diploma legal que interfere no exercício deste direito, também legalmente constituído, restringindo-o, sem que haja a perspectiva de desapropriação. Este fato gera conflitos que precisam ser bem compreendidos para que o sistema gestor possa equacioná-los de maneira adequada.

## **ANÁLISE E DISCUSSÃO**

A Gestão Ambiental (GA) refere-se ao gerenciamento de todas as atividades humanas que tenham significativo impacto sobre o meio ambiente. Segundo SOUZA (2000), a abordagem sistêmica do meio ambiente, por meio da gestão ambiental, propicia uma aplicação mais próxima da realidade, pois cria canais de comunicação nos quais os fatores ambientais serão identificados, analisados, ponderados e administrados, observando-se inúmeras áreas do conhecimento, permitindo assim, a compreensão global dos problemas e também a aplicação de soluções ambientalmente mais adequadas.

Para CERUCCI (1998), a GA pressupõe uma ação planejadora, pois se trata de um conjunto de métodos destinados a captar e sistematizar informações, objetivando racionalizar processos decisórios indutores de modificações na dinâmica de funcionamento de sistemas ecossociais, incorporando os conflitos de valores e interesses entre os segmentos sociais envolvidos, bem como avaliar as conseqüências das alternativas implementadas frente as metas. Assim, a gestão ambiental não é pacífica, ou seja, ela incita discussões e conflitos a partir do momento em que ela se defronta com o desafio crucial de integrar os diversos interesses e inserir a dimensão ambiental em processos decisórios privados e nas políticas de governo.

Como decorrência, um Sistema de Gestão Ambiental (SGA) para APAs deve, ao menos, ser capaz de identificar os aspectos ambientais relacionados às atividades antrópicas e os respectivos impactos, objetivando que sejam evitados ou controlados, bem como implementar mecanismos de controle ambiental das atividades, produtos e serviços e dos seus respectivos impactos ao meio ambiente, bem como a melhoria dos procedimentos adotados considerando as disposições legais vigentes. Em APAs, o funcionamento efetivo de um SGA – e os resultados dele esperados – é necessariamente resultado de um processo de negociação conduzido pelo Conselho Gestor (CG).

As auditorias constituem excelente ferramenta de orientação gerencial, por permitirem a organização e identificação dos pontos fracos e fortes de uma determinada atividade, quando sistematicamente comparada a um padrão aceito como referencial. As normas relacionadas à auditoria ambiental têm por objetivo regulamentar a prática desta ferramenta de especial importância para o funcionamento do sistema de gestão.

A gestão ambiental local supõe a existência de recursos humanos na área de planejamento que possam aprimorar as ações de controle e melhoria ambiental. A carência de pessoal qualificado constitui um problema para a efetiva ação ambiental em UCs. Portanto, é um fator que dificulta a tomada de decisão no processo de gerenciamento.

Os principais instrumentos de gestão ambiental estão dados no Artigo 9º da Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Um deles, inciso VI – a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas, inclui as unidades de conservação como instrumento.

Os instrumentos da PNMA oferecem ao gestor a possibilidade de estabelecer limites à ação degradadora dos agentes, sejam eles públicos ou privados. Entretanto, utilizá-los em espaços territoriais muito vastos, recortados por um grande número de agentes, como costumam ser as APAs, pode ser muito difícil, devido ao custo de monitoramento das ações individuais, geralmente não considerado em proposições de GA, pois assume-se que o monitoramento será realizado pelas esferas do Estado. Uma gestão dessa natureza precisa incorporar elementos presentes em situação de conflito, como a interdependência, para que tenha maior chance de ser bem sucedida.

Além das APAs costumarem ocupar espaços territoriais vastos, muitas vezes extrapolando limites administrativos municipais, aliado ao fato de permitirem o

desenvolvimento de atividades econômicas – em geral privadas – em seu interior, as quais costumam ir de encontro aos interesses de conservação dos atributos ambientais, especialmente em economias capitalistas, dificulta bastante seu gerenciamento. Os agentes privados sentem que seu legítimo direito de propriedade pode ser apropriado quando se deparam com determinadas restrições de uso e ocupação do solo impostas nessas UCs. Essa constatação também é verificada em áreas protegidas de outros países (VANDERGEEST, 1996 e VANDERGEEST, 1999).

Numa situação dessas, a implementação das soluções que conduzam a práticas econômicas ecologicamente adequadas não pode produzir resultados satisfatórios se não abrangem a maioria (ou um número significativo) dos agentes presentes. Esse envolvimento, por sua vez, resultaria de uma percepção de 'ganho', por parte do agente, que precisaria se traduzir em oportunidades as concretas.

Na criação das APAs está prevista a existência de um órgão administrativo, o Conselho Gestor, que seria o responsável pela tomada de decisões em relação a área. O CG é, em verdade, um espaço de negociação – no sentido positivo do termo – entre os diversos interesses presentes. Não há garantias seguras de que decisões tomadas no âmbito do CG serão implementadas pelos proprietários presentes na área. Cresce, assim, a importância do espaço da negociação, do envolvimento e do convencimento, ações que só poderão ser conduzidas de maneira satisfatória por um agente que tenha, a priori, representatividade, legitimidade e certo poder de coerção, perante os envolvidos.

Esse agente, necessariamente, é o Estado, por meio de seus respectivos órgãos ambientais, pelas seguintes razões: a) não o representa (ou não deveria representar) o interesse particular na área; b) é representante legal do interesse público; c) está calçado pela legislação para agir como condutor do processo, já que somente ele pode criar APAs e d) possui uma estrutura administrativa capaz de executar monitoramentos e aplicar punições.

MILARÉ (1999) adverte que os municípios têm em suas mãos um instrumento ideal para a gestão ambiental, em âmbito local, que é a disciplina do uso do solo, abrangendo todas as atividades exercidas no espaço urbano, incluindo itens de preservação ambiental. Relativo a isso a Constituição Federal (art. 30, VIII) destaca como competência privativa dos municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do parcelamento, da ocupação e do uso do solo urbano (incluindo o zoneamento ambiental, com a previsão de todos os recursos ambientais e culturais integrantes do território do município, para fins de preservação, no interesse de todos) (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, à unidade administrativa municipal, atendendo aos requisitos constitucionais, cabe a tarefa de legislar suplementarmente sobre matérias relacionadas aos recursos ambientais e culturais de qualquer natureza, diante das atividades ou condutas comprometedoras da qualidade ambiental local (CUSTÓDIO, 1996). Isso cria um dificultador adicional à gestão de APAs, visto que muitas delas possuem perímetros que ultrapassam os limites de um único município.

Em relação aos mecanismos de controle de uso e ocupação do solo, MEIRELLES (1996) considera dois os modos de preservação dos recursos naturais: 1) pelas limitações administrativas de uso, gerais e gratuitas, sem impedir a normal utilização econômica do

bem, nem retirar a propriedade do particular, ou 2) pela desapropriação, individual e remunerada de determinado bem, transferindo-o para o domínio público e impedindo a sua destruição ou degradação. O referido autor aponta a finalidade pública ou o interesse social como exigência constitucional para legitimar a desapropriação, não podendo haver expropriação por interesse privado de pessoa física ou organização particular. O interesse há de ser do Poder Público ou da coletividade. Quando o interesse for do Poder Público, o fundamento da desapropriação será necessidade ou utilidade pública; quando for da coletividade, será interesse social.

No caso de APAs, a questão da desapropriação direta não costuma ser colocada notadamente porque não se constituem santuários ecológicos intocáveis, ou seja, não impossibilitam a ocupação do solo, permitindo à propriedade privada, desde que obedeça diretrizes de uso específicas, o desenvolvimento de atividades, inclusive com cunho econômico.

As limitações administrativas, sustenta MEIRELLES (1996), derivam do poder de polícia inerente e indissociável da Administração e se exteriorizam em imposições unilaterais e imperativas, sob a tríplice modalidade: positiva (fazer), negativa (não fazer) ou permissiva (deixar fazer). No primeiro caso, o particular fica obrigado a realizar o que a Administração lhe impõe; no segundo, deve abster-se do que lhe é vedado; no terceiro, deve permitir algo em sua propriedade. É importante lembrar que as limitações administrativas ao uso da propriedade particular podem ser expressas em leis ou regulamentos de qualquer das três entidades estatais, por se tratar de matéria de Direito Público, da competência concorrente federal, estadual e municipal, desde que, ao impor as limitações, cada entidade mantenha-se em seu campo de atribuições institucionais.

O direito de propriedade é uma das bases do sistema socioeconômico do Estado e ele é maior, dentro de uma visão jurídico-social, que os demais direitos individuais. FRANÇA (1977) é da opinião que "...o direito de propriedade deita raízes nas profundezas da Pré-história humana, tendo existido desde as sociedades primitivas".

Contudo, para se ter uma melhor compreensão do tema é necessário o entendimento jurídico do termo propriedade. O Código Civil Brasileiro, que é de 1º de janeiro de 1916, dedica o seu Livro II (Do Direito das Coisas), contendo os artigos 485 a 862, ao direito que pode existir em relação a algum bem. O assunto inicial é a posse (Título I – Da Posse), ou seja, a exteriorização do domínio sobre alguma coisa. O artigo 485, do Código Civil, diz: "considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno, ou não, de alguns dos poderes inerentes ao domínio, ou propriedade"<sup>4</sup>.

O direito decorrente da posse recebe proteção especial no ordenamento jurídico brasileiro, mesmo que o legítimo possuidor não seja dono e até contra o legítimo proprietário. O artigo 499, do Código Civil, diz: "...o possuidor tem direito a ser mantido na posse, em caso de turbacão, e restituído, no de esbulho". E ainda, sobre a obtenção de proteção do Estado, via Poder Judiciário, o artigo 506 diz: "quando o possuidor tiver sido esbulhado, será reintegrado na posse, desde que o requeira, sem ser ouvido o autor do esbulho, antes da reintegração". A alegação de esbulho (espoliação)

<sup>4</sup> grifo nosso

do direito de propriedade em decorrência da instituição de uma APA pode caracterizar desapropriação indireta, criando situações que dificultam a GA da área.

Com essas disposições, a lei confere proteção especial à posse, que é apenas um dos aspectos da propriedade. Essa, na verdade, é composta da posse e do domínio, que é o direito que alguém tem de usar, gozar e dispor de alguma coisa, bem como de reivindicá-la das mãos de quem injustamente a detenha. Diz o artigo 524, do Código Civil: "... a lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente o possua".

Assim, é de se concluir que nem todo possuidor é proprietário e nem todo proprietário é possuidor direto. O mencionado texto legal descreve uma propriedade plena, com o domínio e posse, direta e indireta, nas mãos do proprietário. A propriedade traz em si os direitos de uso, gozo, disposição e reivindicação.

O direito de usar uma coisa está associado ao poder de beneficiar-se das utilidades que ela confere, desde que não sejam vedados por lei. O direito de gozar (de fruir) é "... o direito de auferir frutos, ou seja, aquilo que advém da própria força intrínseca da coisa sem a deteriorar (na acepção jurídica), nem lhe modificar a natureza" e o direito de dispor "... não se trata do direito de abusar, pois o abuso de direito é proibido pelo sistema... A expressão refere-se ao direito de dispor da coisa", ou seja, de usá-la livremente, o que "implica em pelo menos três faculdades:

- a) a de abandonar a coisa por derrelição;
- b) a de aliená-la a título oneroso ou benéfico;
- c) a de autolimitar os respectivos direitos, desmembrando o domínio, gravando a coisa com direitos de garantia e concedendo direitos de vizinhança" (FRANÇA, 1977).

Numa APA, portanto, o respeito ao direito de propriedade implica na manutenção da propriedade privada da terra e da jurisdição original sobre ela. Implica também em esforços para que se compatibilizem as ações dos agentes econômicos com os interesses da sociedade.

O risco de que a constituição de uma APA caracterize desapropriação indireta, faz com que sua regulamentação tenha que ser feita com bastante critério e cuidado, particularmente nas áreas onde o potencial econômico da propriedade é maior, como é o caso das regiões litorâneas, por exemplo.

Estabelecer restrições ao uso do direito de propriedade, em áreas privadas, sem compensação alguma, como é o caso das APAs, é uma situação potencialmente geradora de conflitos. Se não houver monitoramento, fica difícil impedir que a ação do agente privado, na direção da satisfação de sua função utilidade, seja contida. Além do mais, se não se construírem incentivos para o agente privado, com vistas a reduzir o conflito, a necessidade de monitoramento tornar-se-ia ainda maior.

Deve-se destacar que, no caso das APAs ou de qualquer outra Unidade de Conservação, não há uma estrutura de monitoramento específica. No Estado de São Paulo a fiscalização é feita pela Polícia Florestal, pelo DEPRN e pela CETESB. No caso das UCs onde a titularidade da propriedade for transferida para o Estado, corre-se o risco de se entender que, de certa forma, a fiscalização é dispensável, pois o conflito em

relação ao direito de propriedade foi suprimido, o que abre espaço para a degradação decorrente da ação de terceiros (CÓRTEZ, 2000).

Ademais, alguns pontos são fundamentais para a política de conservação dos recursos naturais, dentre eles o envolvimento dos cidadãos e a participação efetiva da sociedade no processo de desenvolvimento (CABRAL, 1998) uma vez que é essa a forma que a sociedade possui para exercer pressão sobre o Estado, para que possa cumprir seu papel de Administração.

## CONCLUSÕES

A gestão permanece o grande desafio para a viabilização da APA como uma unidade de conservação. À gestão cabe o monitoramento e o equacionamento dos conflitos presentes na área. Dessa forma, sem a presença clara e decidida de órgãos da administração direta (Secretarias do Meio Ambiente, por exemplo), tornar-se-ia bastante difícil o alcance de resultados satisfatórios.

A definição precisa de quais seriam os objetos de preservação que deram origem a APA, facilitaria, em muito, o esforço de coordenação, na medida em que reduziria a insegurança do agente privado em relação ao que ele poderia ou não fazer. Além disso, se existissem planos de investimento que procurassem transformar a restrição ambiental num mecanismo de agregar valor a produção local, isto poderia se constituir num forte incentivo para o agente privado. É claro que isso nem sempre seria possível e que a alternativa deveria ser analisada caso a caso.

A questão da propriedade é central quando se fala de proteção ambiental, especialmente quando se trata de grandes áreas, uma vez que se pretende estabelecer a proteção de espaços que possuem um proprietário legal, seja ele um agente público ou privado. As APAs, sendo um diploma legal, fazem parte do ambiente institucional dentro do qual os agentes desenvolvendo suas ações procuram manter seus direitos. O direito do proprietário lhe oferece algumas possibilidades de utilização do bem que lhe pertence. Todavia, a partir do momento em que um diploma legal estabelece restrições ao exercício deste direito, restrição esta igualmente legítima, um conflito está estabelecido.

A legislação que cria espaços protegidos também cria conflitos que precisam ser adequadamente administrados, especialmente nas APAs. Os instrumentos de gestão oferecidos pela Lei nº 6938/81 (BRASIL, 1981b) são parte fundamental do processo, mas não dão, por si só, conta dos desafios da gestão de APAs.

A desapropriação tem sido o mecanismo mais indicado pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (BRASIL, 2000) para compatibilizar a proteção ambiental com a ocupação, especialmente a privada, de uma dada área. Todavia, no contexto das APAs, que geralmente abrangem porções territoriais extensas (que ultrapassam limites administrativos municipais), em geral densamente ocupadas, poder-se-ia abandonar a idéia da desapropriação. As limitações administrativas impostas, seja pelo órgão municipal, estadual ou federal competente, ao direito de propriedade seriam em princípio a melhor forma de compatibilizar o interesse preservacionista com o uso da propriedade.

Nesse contexto, cresce a importância do Conselho Gestor da APA. Entretanto, sem a efetiva participação da sociedade em todo o processo, bem como o apoio e a decisiva de órgãos da administração direta, é difícil imaginar que tais esforços possam conseguir dar conta dos enormes desafios presentes na gestão ambiental de uma APA de Proteção Ambiental.

O Conselho Gestor da APA apresenta alguns problemas estruturais para a sua operacionalização. Um dos mais interessantes é o poder relativo à tutela do meio ambiente, especificamente, de legislar sobre o uso e ocupação do solo, atribuição dada aos municípios.

Assim, o desafio de gerir um espaço sem poder legislar sobre ele pode ser, em algumas situações, intransponível. Para equacionar esse tipo de impasse, uma das soluções pode ser a adoção de um pacto dos municípios pertencentes a APA. Diante desse fato, dos municípios, as soluções encontradas por consenso no âmbito do Conselho Gestor da APA seriam implementadas nos municípios por meio de uma ratificação das respectivas Câmaras Municipais. Em um paralelo às Convenções Internacionais, o executivo assinaria um acordo e o poder legislativo ratificaria tal decisão, ganhando um "status" de lei.

Por fim, com isso, conseguir que os municípios observassem e respeitassem as decisões do Colegiado dos municípios, de fundamental importância para a consecução dos objetivos preconizados pela formação da APA.

Finalmente, no âmbito ambiental, o CONAMA, o IBAMA (Instituto brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) e os respectivos órgãos estaduais devem estar afinados com os processos decisórios do Conselho Gestor. Também, no âmbito dos recursos hídricos, os Comitês e os Conselhos devem observar as especificidades das APAs, atendendo às resoluções do Conselho Gestor.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. (1981a). Lei nº 6902, de 27/04/1981, que dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental. Brasília.
- BRASIL. (1981b). Lei nº 6938, de 21/08/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília.
- BRASIL. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília.
- BRASIL. (2000). Lei nº 9985 de 18/07/2000, que dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Brasília.
- CABRAL, N. P. A. J. (1998). A intervenção dos fatores ambientais na determinação de uma área de proteção ambiental: o caso da APA Corumbataí - SP. (Exame de Qualificação, do Doutorado). São Carlos: Centro de Recursos Hídricos e Ecologia Aplicada/FEIS/USP.
- CERUZZI, M. (1998). A Análise da eficácia do EPIA quanto a aplicação de metodologias para a localização de empreendimentos. (Dissertação de mestrado). São Carlos: FEIS/USP.

- CÔRTEZ, M. R. (2000). Estruturação de Conselho Gestor de área de proteção ambiental: uma questão complexa. (Exame de Qualificação do Doutorado). São Carlos: Centro de Recursos Hídricos e Ecologia Aplicada/EESC/USP.
- CUSTÓDIO, H. B. (1996). As normas de proteção ao patrimônio cultural brasileiro em face da constituição federal. In: ATAS DO SIMPÓSIO SOBRE POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE E PATRIMÔNIO CULTURAL. P. 162-172. Goiânia: Instituto Goiano de pré-história e antropologia/ Universidade Católica de Goiás.
- FRANÇA, R. L. (1977). Direito de Propriedade. In: ENCICLOPÉDIA SARAIVA DE DIREITO. França, L. (coord.). P. 256-266. São Paulo: Saraiva.
- MEIRELLES, H. L. (1996). Direito Administrativo Brasileiro. 21ª ed. São Paulo: Malheiros Editora Ltda.
- MILARÉ, E. (1999). Instrumentos legais e econômicos aplicáveis aos municípios: Sistema Municipal do Meio Ambiente – SISNUMA/SISNAMA. In: MUNICÍPIOS E MEIO AMBIENTE: PERSPECTIVAS PARA A MUNICIPALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL. Philippi Jr. et al. (orgs.). São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente.
- SOUZA, M. P. (2000). Instrumentos de gestão ambiental: fundamentos e prática. São Carlos: Editora Riani Costa.
- VANDERGEEST, P. (1996). Property rights in protected areas: obstacles to community involvement as a solution in Thailand. In: Environmental Conservation. V 23, N 3. P 259 – 268. Cambridge: Cambridge University Press/ Foundation for Environmental Conservation.
- VANDERGEEST, P. (1999). Replay: Protected areas and property rights In: Environmental Conservation. V 26, N 1. P 7 – 9. Cambridge: Cambridge University Press/ Foundation for Environmental Conservation.