

**CONSELHOS GESTORES DE  
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

**ANTHONY ÁLLISON BRANDÃO SANTOS**

**TESE DE DOUTORADO EM CIÊNCIAS FLORESTAIS  
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA FLORESTAL**

**FACULDADE DE TECNOLOGIA  
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE TECNOLOGIA**  
**DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA FLORESTAL**

**CONSELHOS GESTORES DE**  
**UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

**ANTHONY ÁLLISON BRANDÃO SANTOS**

**ORIENTADORA: DRA. JEANINE MARIA FELFILI FAGG**  
**TESE DE DOUTORADO EM CIÊNCIAS FLORESTAIS**

**PUBLICAÇÃO: PPGEFL.TD – 010/2008**  
**BRASÍLIA: NOVEMBRO – 2008**

## FICHA CATALOGRÁFICA

SANTOS, ANTHONY ÁLLISON BRANDÃO

Conselhos Gestores de Unidades de Conservação. [Distrito Federal] 2008.

xvii, 186p., 210x297mm (EFL/FT/UnB, Doutor, Tese de Doutorado – Universidade de Brasília, Faculdade de Tecnologia.

Departamento de Engenharia Florestal

Programa de Pós-Graduação em Ciências Florestais.

1. Biologia da Conservação 2. Direito Ambiental 3. Participação 4. Unidades de Conservação 5. Áreas de Proteção Ambiental. 6. Conselhos Gestores.

I. EFL/FT/UnB

II. Título (série)

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

SANTOS, A. Á. B. (2008). Conselhos Gestores de Unidades de Conservação. Tese de Doutorado em Ciências Florestais, Publicação, Programa de Pós-Graduação em Ciências Florestais 2Sem/08, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008. 186 p.

## CESSÃO DE DIREITOS

Autor: Anthony Állison Brandão Santos.

Título: Conselhos Gestores de Unidades de Conservação.

GRAU: Doutor

ANO: 2008

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese de doutorado e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte dessa tese de doutorado pode ser reproduzida sem autorização por escrito do autor.

---

Anthony Állison Brandão Santos  
SHCES Quadra 1.109 Bl. A Apto. 306  
CEP: 70. 658-191, Cruzeiro Novo - DF – Brasil.

**Leis da Ecologia:**

**TODAS AS COISAS ESTÃO INTERLIGADAS.**

**TUDO VAI PARA ALGUM LUGAR.**

**NADA É DE GRAÇA.**

**A NATUREZA REVIDA.**

**(Ernest Callenbach)**

**Dedico esse trabalho à pequena Ana Clara de Luna Brandão, que esteve conosco por um breve período, mas que nos deixou uma lição para sempre.**

## AGRADECIMENTOS

A realização do presente trabalho não seria possível sem o apoio de muitas pessoas. Portanto, é questão de justiça e amor lembrá-las e agradecê-las.

Em primeiro lugar agradeço à professora Jeanine Maria Felfili Fagg, que aceitou orientar esse trabalho e cujo apoio moral e profissional foi fundamental para seu desenvolvimento e conclusão. Agradeço também à professora Loussia Penha Musse Félix pela amizade, parceria e incentivo.

Agradeço à professora Mônica Castagna Molina, ao professor Elimar Pinheiro do Nascimento, ao professor Reuber Albuquerque Brandão, à professora Valéria Fernanda Saracura, ao professor Manoel Cláudio da Silva Júnior e à professora Marta de Azevedo Irving por terem aceito o convite de participar da avaliação do presente trabalho e cujas contribuições foram de suma importância para o seu aprimoramento.

Agradeço mais uma vez à professora Jeanine Felfili e aos colegas Fabrício Alvim e Júlio César Sampaio, pela parceria e apoio na elaboração e apresentação de artigos, textos e painéis científicos. Agradeço o apoio dos meus irmãos, Luanda Maria Brandão Santos e Francisco Mozart Santos Jr., que me ajudaram na formatação do texto, e o apoio da Juliana Fagg, minha genial amiguinha, sem a qual eu não teria conseguido concluir o *abstract* desta tese.

Agradeço aos amigos Angelina Vargas e Antônio Fernandes, presidente do Clube da Semente do Brasil, pelo empurrão que me deram no mundo profissional da proteção da vida.

Agradeço a cooperação e o apoio do IBAMA/DF, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, do IBRAM e da antiga COMPARQUES, pelo auxílio na obtenção de documentos, arquivos, processos, dados e informações.

Agradeço aos colegas e amigos da Promotoria de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, em especial às Promotoras Marta Eliana de Oliveira e Kátia Christina Lemos, pela paciência e compreensão.

Agradeço aos colegas de pós-graduação, professores, alunos e pessoal do Departamento de Engenharia Florestal da UnB e do seu Programa de Pós Graduação, e um especial agradecimento ao nosso amigo Ederly, a quem dedico essa singela, mas sincera homenagem póstuma.

Agradeço à minha mãe, Maria Socorro Brandão Santos, por tudo que fez por nós.

Agradeço à Raquel Nair de Carvalho, minha esposa, pelo carinho e apoio.

Agradeço, enfim, a Deus, pois reputo a Ele, seja metáfora, seja realidade, a origem de todos os mistérios e descobertas.

## RESUMO

### **Conselhos gestores de unidades de conservação**

**Autor: Anthony Állison Brandão Santos**

**Orientadora: Dra. Jeanine Maria Felfili Fagg.**

**Programa de Pós-Graduação em Ciências Florestais**

**Brasília, Novembro de 2008.**

O tema do presente trabalho são as unidades de conservação. O objeto da pesquisa é o estudo da natureza técnica e jurídica dos conselhos gestores de Áreas de Proteção Ambiental, bem como o estudo da disciplina de formação e funcionamento desses órgãos. A primeira etapa do trabalho se concentra na pesquisa bibliográfica sobre os temas da Biologia da Conservação e do Direito Ambiental, buscando aí a natureza e finalidade dos conselhos gestores de unidades de conservação e notadamente dos conselhos gestores de Áreas de Proteção Ambiental. De posse do conceito, da natureza e dos objetivos desses conselhos gestores, o trabalho prossegue para buscar identificar na legislação brasileira vigente as lacunas e questões relacionadas à disciplina de formação e funcionamento dos conselhos gestores de unidades de conservação. Foram estudados a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamentou o SNUC, e a Instrução Normativa nº 02/2007 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, dentre outras normas. Em seguida, com base nas questões e lacunas identificadas e no arcabouço teórico levantado, foi realizada pesquisa documental junto aos órgãos ambientais federais e distritais sobre a formação e o modo de funcionamento dos conselhos gestores das APAs do Distrito Federal que já possuem conselhos implantados, quais sejam, as APAs Gama e Cabeça de Veado, do Lago Paranoá e do Planalto Central. As APAs foram escolhidas por serem unidades de conservação de uso direto, compostas por unidades de conservação de proteção integral e por seu entorno, onde usos urbanos, rurais e outros devem ser controlados para permitir a conservação das unidades de proteção integral e onde se espera o envolvimento da comunidade na definição e controle desses usos. Na seqüência do trabalho, descreve-se, a partir da análise bibliográfica, legislativa e dos dados documentais, o histórico de formação e a situação de funcionamento dos conselhos gestores das APAs do Distrito Federal, apresentando, qualitativa e quantitativamente, como essas APAs enfrentaram e estão enfrentando as lacunas e as questões suscitadas pelo SNUC e seu Decreto Regulamentar e qual é a realidade da sua gestão hoje. Verifica-se que os conselhos gestores das unidades de conservação (consultivos ou deliberativos) são instrumentos de co-gestão e participação civil voltados para a conservação *in situ*, a gestão territorial e para a prevenção e resolução de conflitos em torno dos recursos naturais e que as APAs do Distrito Federal que apresentaram maior sucesso na concretização de seus objetivos foram aquelas que mais investiram num processo negociado, flexível e adaptado à sua realidade ecológica e cultural para a formação do seu conselho gestor e que, ao mesmo tempo, desenvolveram trabalhos concretos e permanentes em prol da conservação da biodiversidade e da educação ambiental de seus habitantes.

**Palavras-chaves: Unidades de Conservação, Áreas de Proteção Ambiental, Conselhos Gestores, Biologia da Conservação, Biodiversidade, Uso Sustentável, Direito Ambiental.**

## ABSTRACT

### **Management councils of the conservation units**

**Author: Anthony Állison Brandão Santos**

**Supervisor: Dra. Jeanine Maria Felfili Fagg.**

**Programa de Pós-Graduação em Ciências Florestais**

**Brasília, November 2008.**

This work is on Conservation Units aiming to study the technical and legal nature of the Management councils of the environmentally protected areas in Brazil. The objective was to analyze the legislation that established them, their current nature, composition and functioning and make propositions for their management.. A literature review on conservation biology and environmental law regarding the nature and objectives of the management councils of conservation units, especially of the “Environmentally Protected Areas-APAs” was the first step of this research. After acquiring the concepts and objectives of the management councils, further researches were undertaken to seek in the current Brazilian law, the gaps and main questions related to the ordinations of the management councils of the Conservation Units (SNUC). The law nº 9.985, of July the 18th 2000, that established the National System of Conservation Units, the Federal Decree nº 4.340, of 22 of August of 2002, that regulamented the SNUC, and the Normative Instruction nº 02/2007 of the Chico Mendes Institute for Conservation of the Biodiversity (the brazilian governamental agency to promote biodiversity conservation), amongst other legislations were analyzed. Based on the questions and gaps identified in those laws and rules and in theoretical grounds, a research was conducted in documents produced by the governmental organizations, at a federal level and also at a local level in the Federal District on the functioning of the management councils of the APAs. . APAs were selected because they are conservation units that cointain preserves but also urban, rural and other uses in their territory, unders control of specific rules to allow their sustentability. The APAs that had councils already established were APA Gama e Cabeça de Veado, APA do Lago Paranoá e APA do Planalto Central. Based on the researches, the history of the composition of the councils and their funtioning were presented showing how these APAs have been dealing with the gaps and questions posed by the SNUC and the Decree nº 4.340 and also presenting the reality of their current management. The reserach showed that the Management Councils (either Consultive or Deliberative) are participatory instruments that allow the civil society to share the administration of the conservation units towards *in situ* conservation, to define the occupation of the territory and also to prevent and solve conflits related to the use of natural resources.The APAs of the Federal District that showed greater success in reaching their objectives were those that invested in negociation and adopted a flexible process for negociation adapted to the ecological and cultural reality of their territory to form their management council. The more successful APAs were those that developed tangible and long term efforts to conserve the biodiversity and for environmental education of their inhabitants.

**key-words: Conservation units, Environmentally protected areas, Management councils Conservation biology, Biodiversity, Sustainable use, Environmental law.**

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>2. HIPÓTESE.....</b>	<b>5</b>
<b>3. OBJETIVOS.....</b>	<b>5</b>
<b>4. MATERIAIS E MÉTODOS.....</b>	<b>6</b>
<b>4.1. Da Pesquisa Bibliográfica.....</b>	<b>6</b>
<b>4.2. Da Pesquisa Legislativa e Documental.....</b>	<b>8</b>
<b>4.3. Das APAs do DF.....</b>	<b>9</b>
<b>4.4. Da Pesquisa Quantitativa.....</b>	<b>24</b>
<b>5 - A BIOLOGIA DA CONSERVAÇÃO E A GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.....</b>	<b>29</b>
<b>5.1. A Biologia da Conservação, a Crise Ecológica Mundial e o Novo Paradigma Científico.....</b>	<b>29</b>
<b>5.1.1. A Crise Ecológica Mundial e a Biologia da Conservação.....</b>	<b>29</b>
<b>5.1.2. O Novo Paradigma Científico e a Biologia da Conservação.....</b>	<b>36</b>
<b>5.2. Perda de Biodiversidade do Planeta e Estratégias de Conservação.....</b>	<b>41</b>
<b>5.3. As Unidades de Conservação.....</b>	<b>45</b>
<b>5.3.1. Conceito de Unidade de Conservação.....</b>	<b>45</b>
<b>5.3.2. Classificação das Unidades de Conservação.....</b>	<b>54</b>
<b>5.3.3. Instrumentos de Gestão das Unidades de Conservação.....</b>	<b>60</b>
<b>5.4. As Áreas de Proteção Ambiental (APAs).....</b>	<b>64</b>
<b>6 - O DIREITO AMBIENTAL E A GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.....</b>	<b>69</b>



6.1. O Direito Ambiental e a Conservação da Vida e de Ambientes Silvestres.....	69
6.2. Direito Ambiental e Participação na Gestão de Unidades de Conservação.....	78
6.3. Conselhos Consultivos e Conselhos Deliberativos.....	86
6.4. Os Conselhos Gestores das Áreas de Proteção Ambiental.....	93
<b>7 - O SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E A DISCIPLINA DOS CONSELHOS GESTORES .....</b>	<b>99</b>
7.1. Formação, Composição e Representação.....	99
7.2. Da Presidência do Conselho Gestor.....	109
7.3. Funcionamento do Conselho Gestor.....	113
7.4. Dos Poderes do Conselho Gestor.....	118
7.5. Os Conselhos Gestores e as OSCIPs.....	126
7.6. Os Conselhos Gestores e os Conselhos Municipais de Meio Ambiente.....	128
<b>8 - DOS RESULTADOS E SUA ANÁLISE.....</b>	<b>131</b>
8.1. Da APA Gama e Cabeça de Veado.....	132
8.2. Da APA do Lago Paranoá.....	145
8.3. Da APA do Planalto Central.....	149
8.4. Da Análise Quantitativa.....	159
<b>9 - CONCLUSÃO.....</b>	<b>172</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>177</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>186</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 4.1 – Matriz a ser preenchida com as variáveis de formação e funcionamento dos Conselhos das Áreas de Proteção Ambiental do Distrito Federal.....</b>	<b>25</b>
<b>Tabela 8.2 – Matriz preenchida com as variáveis de formação e funcionamento dos conselhos das Áreas de Proteção Ambiental do Distrito Federal.....</b>	<b>160</b>
<b>Tabela 8.3 – Matriz de comparação da similaridade dos acertos entre os conselhos gestores das APAs, segundo a análise de agrupamento. Coeficiente de Jaccard.....</b>	<b>164</b>
<b>Tabela 8.4 – Itens que distanciam o COGAMA do conselho ideal de APA.....</b>	<b>165</b>
<b>Tabela 8.5 – Itens que distanciam o COGAMA do COGAP.....</b>	<b>166</b>
<b>Tabela 8.6 – Itens ausentes no COGPC e presentes no COGAMA e COGAP.....</b>	<b>167</b>
<b>Tabela 8.7 – Itens presentes no CGPC e ausentes no COGAMA e no COGAP.....</b>	<b>169</b>
<b>Tabela 8.8 – Itens ausentes em todos os conselhos.....</b>	<b>170</b>
<b>Tabela 8.9 - Itens presentes no COGAMA e ausentes nos outros dois conselhos.....</b>	<b>170</b>

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 4.1 – Bacias hidrográficas do Distrito Federal .....</b>	<b>11</b>
<b>Figura 4.2 – APAs do Distrito Federal.....</b>	<b>14</b>
<b>Figura 4.3 – APA do Rio Descoberto.....</b>	<b>15</b>
<b>Figura 4.4 – APA do Rio São Bartolomeu.....</b>	<b>16</b>
<b>Figura 4.5 – APA Gama e Cabeça de Veado.....</b>	<b>18</b>
<b>Figura 4.6 – Áreas de Proteção de Mananciais do Distrito Federal.....</b>	<b>19</b>
<b>Figura 4.7 – APA de Cafuringa.....</b>	<b>21</b>
<b>Figura 4.8 – Proposta de Zoneamento da APA do Lago Paranoá.....</b>	<b>22</b>
<b>Figura 4.9 – APA do Planalto Central.....</b>	<b>23</b>
<b>Figura 6.10 – Quadro das formas de participação social.....</b>	<b>88</b>
<b>Figura 8.11– Análise de agrupamento destacando a similaridade de acertos entre os conselhos gestores das APAs. Coeficiente de Jaccard, método de ligação UPGMA.....</b>	<b>163</b>
<b>Figura 8.12 - Resultado da análise de agrupamento em comparação com o paradigma de conselho gestor ideal de APA.....</b>	<b>165</b>

## LISTA DE SIGLAS

Área de Proteção Ambiental – APA  
Área de Relevante Interesse Ecológico – ARIE  
Constituição Federal - CF  
Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB  
Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP  
Conselho APA Gama e Cabeça de Veado – COGAMA  
Conselho APA do Paranoá – COGAP  
Conselho APA do Planalto Central - COGPC  
Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA  
Conselho Supervisor das Unidades de Conservação e Áreas Protegidas Administradas pelo Distrito Federal – CONSUCON  
Conselho da Reserva da Biosfera do Cerrado Fase I - CRB  
Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal – EMATER/DF  
Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA ou EPIA  
IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil  
Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA  
Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – IBRAM  
IN – Instrução Normativa  
Ministério do Meio Ambiente – MMA  
MVSP – *MultiVariate Statistical Package*  
Organização Não Governamental – ONG  
Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP  
Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA  
Relatório de Impacto do Meio Ambiente - RIMA  
Reserva Extrativista – RESEX  
Reserva de Desenvolvimento Sustentável - RDS  
Relatório de Impacto ao Meio Ambiente – RIMA  
Secretaria de Administração de Parques e Unidades de Conservação do Distrito Federal – COMPARQUES  
Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – SEMARH  
Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal - SEDUMA  
Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA  
Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC  
*World Wildlife Found* – WWF  
Termo de Ajustamento de Conduta - TAC  
União Internacional para a Conservação da Natureza – UICN  
UPGMA – *Arithmetic Average Clustering* ou “Método pela Associação Média”

## LISTA DE APÊNDICES

**Decreto nº 9.417, de 21 de abril de 1986 (cria a APA Gama e Cabeça de Veado);**  
**Decreto nº 11.122, de 10 de junho de 1988 (cria o CONSUCON);**  
**Decreto nº 9.417, de 21 de abril de 1986 represtinado pelo Decreto nº 11.168/88;**  
**Decreto nº 23.238, de setembro de 2002 (Cria o Conselho da APA Gama e Cabeça de Veado);**  
**Decreto nº 25.089, de 16 de setembro de 2004 (Designa os Membros do Conselho da APA Gama e Cabeça de Veado);**  
**Decreto nº 24.837, de 26 de julho de 2004 (altera o Decreto nº 23.238/2002);**  
**Decreto nº 27.474, de 6 de dezembro de 2006 (Aprova o Plano de Manejo da APA Gama e Cabeça de Veado);**  
**Decreto nº 28.525 de 11 de dezembro de 2007 (altera o Decreto nº 23.238/2002);**  
**Decreto nº 28.526, de 11 de dezembro de 2007 (Altera o Decreto nº 23.156/2002);**  
**Decreto nº 12.055, de 14 de dezembro de 1989 (Cria a APA do Paranoá);**  
**Decreto nº 23.156, de 9 de agosto de 2002 (Cria o Conselho da APA do Paranoá);**  
**Decreto nº 23.833, de 9 de junho de 2003 (Designa os membros do Conselho Gestor da APA do Paranoá);**  
**Decreto s/nº de 10 de janeiro de 2002 (Cria a APA do Planalto Central);**  
**Portaria IBAMA nº 66, de 19 de abril de 2002 (Cria o Conselho da APA do Planalto Central);**  
**Decreto nº 18.585, de 9 de setembro de 1997 (Regulamenta as APMs do Distrito Federal)**  
**Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC);**  
**Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002 (Regulamento do SNUC);**  
**Lei nº 6.902 de 1981 (Cria as APAs no Brasil)**  
**Resolução CONAMA nº 10 de 1988 (regulamenta as APAs).**  
**Instrução Normativa nº 002/2007 do Instituto Chico Mendes (Criação de Conselhos Gestores de Reservas Extrativistas Reservas de Desenvolvimento Sustentável);**  
**Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006 (Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP)**  
**Ofício encaminhado à Chefia da APA do Planalto Central (dia 26/10/2006);**  
**Ofício encaminhado à COMPARQUES (dia 13/12/2006).**

# 1 - INTRODUÇÃO

O tema do presente trabalho são as unidades de conservação. O objeto da pesquisa é o estudo da natureza técnica e jurídica dos conselhos gestores de Áreas de Proteção Ambiental, bem como o estudo da disciplina de formação e funcionamento desses órgãos. A pesquisa, a partir da perspectiva da Biologia da Conservação e do Direito Ambiental, explora a experiência já sistematizada pelo Ministério do Meio Ambiente dos conselhos gestores de unidades de conservação federais (MMA, 2004), bem como a experiência dos conselhos gestores já operantes das Áreas de Proteção Ambiental do Distrito Federal (APA do Planalto Central, APA Gama e Cabeça de Veado e APA do Lago Paranoá).

A partir daí pretende-se compreender qual a natureza e os objetivos desses instrumentos de gestão ambiental, bem como verificar quais são as questões envolvidas nos seus processos de formação e funcionamento e como tais processos podem influenciar na concretização de seu mister.

Parte-se do pressuposto teórico de que as unidades de conservação, notadamente as Áreas de Proteção Ambiental, e, portanto, seus instrumentos de gestão, a exemplo dos conselhos gestores, possuem uma natureza híbrida, isto é, são ao mesmo tempo instrumentos de conservação *in situ*, de gestão do território, de resolução de conflitos em torno dos recursos naturais, mediante a construção de pactos sociais, e de promoção da democracia participativa (SANTOS, 2001).

As unidades de conservação constituem uma demanda e um desafio provenientes de uma sociedade em crise. Essa crise é caracterizada pelo esgotamento de um modelo de existência das sociedades modernas e pós-modernas, o qual é freqüentemente denominado de “modelo desenvolvimentista” (SÁNCHEZ, 2000; SANTOS, 2001; HABERMANS, 2003). Tal modelo gerou, em pouco mais de 500 anos, uma gama complexa de problemas ambientais e sociais que se manifestam em todas as esferas do cotidiano e de forma mais ou menos homogênea em várias partes do mundo (SANTOS, 2001).

Proveniente do século XV, esse modelo desenvolvimentista pode ser caracterizado a partir das mudanças que provocou na humanidade nos modos de se produzir conhecimento (Ciência), nas relações político-sociais (Estado, Economia e Direito) e nos valores relacionados com a natureza e com o vivo (Ética, Estética, Religião, Filosofia). Seu principal motor foi a revolução industrial e um conseqüente aumento da capacidade de intervenção humana em processos naturais outrora inatingíveis (PRIGOGINE, 2002).

A Ciência tornou-se fragmentada e excludente de outras formas de saber e de se produzir conhecimento e, principalmente, de valores éticos e morais, sob o argumento de que deveria ser “precisa” e “imparcial” (CAPRA, 1983). O Estado, apoiado por essa forma oficial de produzir conhecimento e valendo-se da retórica jurídica, concentrou todo o poder de ação e decisão sobre os rumos da sociedade (SANTOS, 2002).

Todavia, ambos, Estado e Ciência, com a evolução do mercantilismo (capitalismo comercial) para o capitalismo financeiro, passou a servir ao mercado como principal valor social, o qual tornou-se um fim em si mesmo e elevou o consumo ao principal objetivo humano, optando a humanidade, seja em sociedades auto-denominadas socialistas, capitalistas ou social-democráticas, a consumir os recursos humanos e ecológicos do planeta de forma irracional e eliminando sua biodiversidade cultural e ecológica (SANTOS, 2003; HARVEY, 2005).

No entanto, o “desenvolvimentismo” vem sofrendo reações. Dessas reações os estudiosos do desenvolvimentismo destacam duas em especial. A primeira reação é a tentativa de fazer uma ciência interdisciplinar, de métodos adaptáveis e também sensíveis, intuitivos, que buscam dialogar com outros saberes não acadêmicos e que reconhecem como variáveis do processo de pesquisa suas próprias opções éticas e morais (SANTOS, 2002; LEFF, 2002; LEFF, 2004). Ciências como a Biologia da Conservação vem enfrentando esse desafio (MEFFE *et al.*, 2005). A segunda reação é a tentativa de democratizar o Estado, por meio da participação direta da sociedade civil em processos de tomada de decisão, regulamentação e aplicação de normas. A essa forma de participação, em que o cidadão não fica adstrito aos

mecanismos da eleição, do voto e do partido político, denominamos “democracia participativa ou direta” (BORDENAVE, 1994; SANTOS, 2001).

Nesse novo contexto paradigmático, os conselhos gestores de unidades de conservação, bem como os instrumentos a ele conectados (zoneamento e plano de manejo), que hoje contam, no Brasil, com um estatuto jurídico próprio, qual seja, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (Lei Federal nº 9.985/2000 e Decreto nº 4.340/2002), podem ser entendidos como instrumentos da democracia direta ou de co-gestão entre Estado e sociedade civil voltados para a disciplina do acesso e do uso dos recursos naturais em áreas onde se pretenda ordenar a presença humana sem prejuízos a *habitats* naturais por ela ocupados ou margeados por áreas ocupadas (SANTOS, 2003; SANTOS, 2001; BORDENAVE, 1994).

Com fulcro nessas premissas, o presente trabalho pretende identificar qual a natureza técnica e jurídica dos conselhos gestores de unidades de conservação, notadamente dos conselhos gestores de Áreas de Proteção Ambiental, e quais as relações existentes entre o sucesso no cumprimento dos objetivos e funções dos conselhos gestores de Áreas de Proteção Ambiental e os processos adotados para a sua formação e funcionamento.

No Capítulo 1, contextualiza-se as origens da Biologia da Conservação dentro de um novo paradigma científico, a qual explicitamente busca entender e enfrentar os impactos das atividades humanas nos componentes da biodiversidade, enfrentando até mesmo questões sociais, como a pobreza e as opções econômicas da humanidade. Com tais desafios, a Biologia da Conservação acaba por criar estratégias de conservação que vão além do manejo de espécies e ecossistemas para encarar os problemas econômicos, éticos, sociais, políticos e jurídicos que constituem as reais causas de degradação ambiental do Planeta.

Dentre tais estratégias estão as Unidades de Conservação, cujo conceito, classificação e instrumentos de gestão, como os conselhos gestores são também abordados no Capítulo 1. Ao final do capítulo, busca-se a definição da natureza técnica dos conselhos gestores das unidades de conservação, principalmente das APAs.



No Capítulo 2, trabalha-se a natureza jurídica dos conselhos gestores de unidades de conservação. Descreve-se, para tanto, a influência da Biologia da Conservação na formação do Direito Ambiental moderno e os princípios da função social da propriedade e da livre iniciativa econômica, e os princípios da informação e da participação que embasam o Direito Ambiental e garantem, respectivamente, a distribuição justa dos recursos naturais e a gestão participativa no acesso e uso desses recursos, sem, contudo, perder o referencial de ação fundado no princípio também jurídico de que a vida merece viver pelo seu valor intrínseco, isto é, pelo simples fato de ser vida. Nesse capítulo também busca-se diferenciar os conselhos consultivos dos conselhos deliberativos, bem como aprofunda-se um pouco mais na natureza jurídica dos conselhos gestores de APAs e ARIEs, dadas as controvérsias existentes sobre seus conselhos gestores.

No Capítulo 3, parte-se para uma análise mais aprofundada e detalhada das lacunas e questões existentes no Sistema Nacional de Unidades de Conservação Brasileiro sobre os conselhos gestores, bem como das discussões existentes em torno de tais lacunas e questões. Trabalha-se aqui a análise técnica e legal dos processos de formação e funcionamento dos conselhos gestores de unidades de conservação, debatendo-se as questões relacionadas à sua composição, representação, presidência, condução de trabalhos, poderes, relação com OSCIPs e Conselhos Municipais de Meio Ambiente.

O Capítulo 4 traz a análise, sob a luz das discussões teóricas trazidas pela Biologia da Conservação e pelo Direito Ambiental, da experiência empírica dos conselhos gestores de três Áreas de Proteção Ambiental do Distrito Federal (APAs Gama e Cabeça de Veado, do Lago Paranoá e do Planalto Central) no enfrentamento das lacunas e questões deixadas pelo SNUC em relação à sua disciplina de formação e funcionamento, bem como os resultados positivos e negativos da sua gestão.

O Capítulo final é dedicado a conclusões e recomendações no sentido de apoiar a formação e funcionamento dos conselhos gestores de unidades de conservação e especificamente de Áreas de Proteção Ambiental.

## **2 - HIPÓTESES**

Os conselhos gestores de unidades de conservação, qualquer que seja a categoria da unidade de conservação, possuem uma natureza técnica (instrumento de conservação *in situ*, voltado à preservação da biodiversidade e dos processos ecológicos) e jurídica (instrumento da democracia participativa, voltado à prevenção e resolução de conflitos pelo acesso e uso dos recursos naturais de um dado território ecológico e culturalmente definido).

A concretização dos objetivos de gestão de uma Área de Proteção Ambiental depende diretamente dos modos adotados para a formação e funcionamento de seus conselhos gestores, sendo mais eficientes em relação aos objetivos e funções previstos quanto mais seus processos de formação e funcionamento forem tecnicamente instruídos e quanto mais informem, conscientizem, sensibilizem, mobilizem e possibilitem a participação dos atores envolvidos.

## **3 - OBJETIVOS**

O objetivo geral do trabalho é identificar qual a natureza técnica e jurídica dos conselhos gestores de unidades de conservação, notadamente dos conselhos gestores de Áreas de Proteção Ambiental. Também busca entender quais as relações existentes entre o sucesso no cumprimento dos objetivos e funções dos conselhos gestores de Áreas de Proteção Ambiental e os processos adotados para a sua formação e funcionamento.

Os objetivos específicos do trabalho são, a partir da análise da legislação vigente, da experiência já sistematizada pelo Ministério do Meio Ambiente em relação à formação e funcionamento de conselhos gestores de unidades de conservação (MMA, 2004) e da observação das experiências de formação e funcionamento de conselhos gestores de APAs do Distrito Federal, os seguintes:

a) Definir qual é a natureza técnica e jurídica dos conselhos gestores de unidades de conservação de um modo geral e mais especificamente dos conselhos das APAs;

b) Definir quais são os limites e potencialidades de ação dos conselhos gestores de unidades de conservação, notadamente dos conselhos das APAs, em face de sua natureza técnica e jurídica;

c) Identificar as lacunas e questões na disciplina básica vigente, em âmbito federal, para a formação, estruturação e funcionamento dos conselhos gestores de unidades de conservação em geral e, especificamente das APAs;

d) Identificar, a partir da experiência sistematizada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2004) dos conselhos gestores de unidades de conservação federais e da experiência de formação dos conselhos gestores das APAs do Distrito Federal que já possuem conselho (APA do Planalto Central, APA Gama e Cabeça de Veado, APA do Lago Paranoá), no período compreendido entre 1986 e 2006, como esses conselhos gestores e a legislação distrital enfrentaram as lacunas e questões existentes no âmbito federal;

e) Discutir em que medida os processos de formação e funcionamento adotados para os conselhos gestores da APA do Planalto Central, da APA Gama e Cabeça de Veado e da APA do Lago Paranoá no Distrito Federal influenciaram positivamente ou não na concretização de seus objetivos de gestão;

f) Propor recomendações para as lacunas e questões existentes em relação à formação e ao funcionamento dos conselhos gestores de unidades de conservação, notadamente das APAs, que possam vir a contribuir com a sua efetividade e sucesso.

#### **4 - MATERIAIS E MÉTODOS.**

##### **4.1 - Da Pesquisa Bibliográfica.**

A primeira etapa do trabalho se concentra na pesquisa bibliográfica sobre os temas da Biologia da Conservação e do Direito Ambiental, buscando aí a perspectiva acerca da natureza e finalidade da participação social em processos de tomada de decisão relacionados aos recursos naturais, à gestão de ecossistemas e à preservação da biodiversidade, focando nos conselhos de participação social.

Dentro da Biologia da Conservação foram fundamentais os trabalhos de MEFFE *et al.* (2005) e PRIMACK *et al.* (2001), dentre outros autores e pesquisadores como Guapyassú (2006). O objeto e o método da Biologia da Conservação também foram avaliados à luz dos trabalhos de Santos (2001) e Santos (2002), notadamente no que concerne ao seu papel na construção de um novo paradigma científico e nas interferências humanas no mundo natural como parte de seu objeto de estudo.

No universo do Direito, o trabalho se sustenta na teoria do Pluralismo Jurídico ou Eco-socialismo do professor português Boaventura de Sousa Santos (SANTOS, 2001, 2001a, 2002 e 2002a) para quem a participação da sociedade diretamente na construção de regras capazes de desenvolver e prevenir conflitos sociais de forma democrática é um fenômeno necessário para dar legitimidade e razão de ser à própria existência do Estado. Sua teoria possibilita reconhecer, dentro e fora do Estado, outros fóruns legítimos e representativos para a resolução e prevenção de conflitos sociais, a exemplo dos conselhos gestores de unidades de conservação. Reconhece também a vida (toda a biodiversidade) e as futuras gerações como titulares de direitos e não meros objetos de uso humano.

Além desses referenciais, trabalha-se também a disciplina do Direito Ambiental (MACHADO, 2008; MILARÉ, 2007; ANTUNES, 2008; AGUIAR, 2002) e os princípios jurídicos da participação e da informação que são o arcabouço valorativo e jurídico que sustentam as formas de participação da sociedade nos processos de tomada de decisão coletiva, como ocorre com os conselhos gestores de unidades de conservação. No campo da democracia direta ou participativa foi buscado a perspectiva de autores como Bordenave (1994), Boaventura de Sousa Santos (2001; 2002), Robert Dahl (2001), Norberto Bobbio (2007; 2000), Jung Habermans (2003) e Bárbara Freitag (2004).

No campo da participação voltado para a gestão ambiental e para a gestão de unidades de conservação, trabalhou-se com experiências sistematizadas no âmbito estatal e acadêmico, notadamente a experiência do Ministério do Meio Ambiente até 2004, na gestão de unidades de conservação (MMA, 2004), bem como outras experiências locais como do IBAMA no Estado do Rio de Janeiro (LOUREIRO, *et al.* 2005), da gestão ambiental no Estado de Minas

Gerais, como o Projeto Doces Matas (LUZ, *et al* 2005) e, com maior destaque, da experiência de gestão do Projeto Recuperação e Gestão Participativa da APA Gama e Cabeça de Veado, no Distrito Federal (FELFILI; 2004; SANTOS, 2003; RIBEIRO, 2002).

#### **4.2 - Da Pesquisa Legislativa e Documental.**

De posse do conceito, da natureza e dos objetivos dos conselhos gestores de unidades de conservação, o trabalho prossegue na pesquisa legislativa para buscar identificar, na atual legislação brasileira, as lacunas e questões relacionadas à disciplina de formação e funcionamento dos conselhos gestores. Foram então exploradas a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), e o Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamentou o SNUC (MMA, 2006; MEDAUAR, 2008). Essa foi a tarefa dedicada à conclusão do Capítulo 3 desse trabalho.

De fato, constata-se que os textos legais corroboram a natureza técnica e jurídica defendida para os conselhos gestores de unidades de conservação, a qual pode ser utilizada como referência teórica para a interpretação e aplicação dessas normas. Na seqüência, foram identificadas as seguintes lacunas legais e questões relevantes relativas à formação e funcionamento de conselhos gestores de unidades de conservação, bem como para o estabelecimento de seus limites e potencialidades de ação:

- a) Que grupos devem estar representados nos conselhos e que regras devem ser adotadas para a escolha dos membros do conselho?
- b) Qual o procedimento adotado para a formação do conselho?
- c) Quem deve ser presidente do conselho; Estado ou sociedade civil?;
- d) Como deve funcionar e atuar um conselho gestor de unidade de conservação?
- e) Quais são os poderes dos conselhos? Há uma diferença significativa entre os poderes dos conselhos consultivos e deliberativos?
- f) Qual a relação dos conselhos gestores de unidades de conservação com as OSCIPs e com os Conselhos Municipais de Meio Ambiente?

Ainda no Capítulo 3, discute-se essas lacunas e questões polêmicas sob a luz dos referenciais teóricos da Biologia da Conservação e do Direito Ambiental, bem como sob, principalmente, a luz das experiências de gestão de unidades de conservação em âmbito federal (MMA, 2004).

Em seguida, inicia-se a terceira fase do trabalho. Com base nas questões e lacunas identificadas e no arcabouço teórico levantado, foram pesquisados junto ao IBAMA e junto à antiga COMPARQUES<sup>1</sup>, todas as normas e decretos, bem como todos os documentos existentes que registraram a formação e o modo de funcionamento dos conselhos gestores das APAs Gama e Cabeça de Veado, do Lago Paranoá e do Planalto Central. A pesquisa documental proporcionou dados objetivos sobre a experiência no processo de formação e funcionamento desses conselhos e de como eles enfrentaram a lacunas e questões deixadas pelo SNUC.

Os documentos pesquisados, para cada APA, foram os seguintes: **1)** Atos normativos de criação das APAs e dos Conselhos (Decretos, portarias e outros atos administrativos); **2)** Atos de nomeação dos conselheiros; **3)** Regimentos internos dos conselhos; **4)** Zoneamentos; **5)** Planos de Manejo; **6)** Atas de reunião do conselho; **7)** Listas de presença de conselheiros; **8)** Atos comprobatórios de decisões, deliberações, encaminhamentos ou ações do conselho e; **9)** Documentos comprobatórios da aprovação, administração ou realização de programas, projetos e ações dos conselhos e do órgão ambiental na APA que gerem.

#### **4.3 - Das APAs do DF.**

O Distrito Federal, até o final do ano de 2006, contava com 30 (trinta) unidades de conservação, 68 (sessenta e oito) Parques Ecológicos e Urbanos, 24 (vinte e quatro) Áreas de

---

<sup>1</sup> A Secretaria de Administração de Parques e Unidades de Conservação do Distrito Federal – COMPARQUES, era o órgão responsável pela gestão das APAs no Governo de Joaquim Roriz. Essa função, no início de 2007, com o início do Governo de José Roberto Arruda, passou para a recém criada Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SEDUMA. Em setembro de 2007, foi criado o Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do DF - IBRAM, que passou a exercer a tarefa de fiscalizar, licenciar e administrar as unidades de conservação do DF, incluindo as APAs.

Proteção de Mananciais, uma Reserva de Biosfera, um Jardim Botânico e um Jardim Zoológico<sup>2</sup>.

Ao todo são 125 (cento e vinte e cinco) espaços especialmente protegidos, distribuídos entre espaços de proteção integral e uso sustentável dos recursos naturais (SEMARH, 2006). Dentre as 30 (trinta) unidades de conservação existentes, 6 (seis) são APAs. Todavia, a maior parte desses espaços protegidos não está efetivamente implantada.

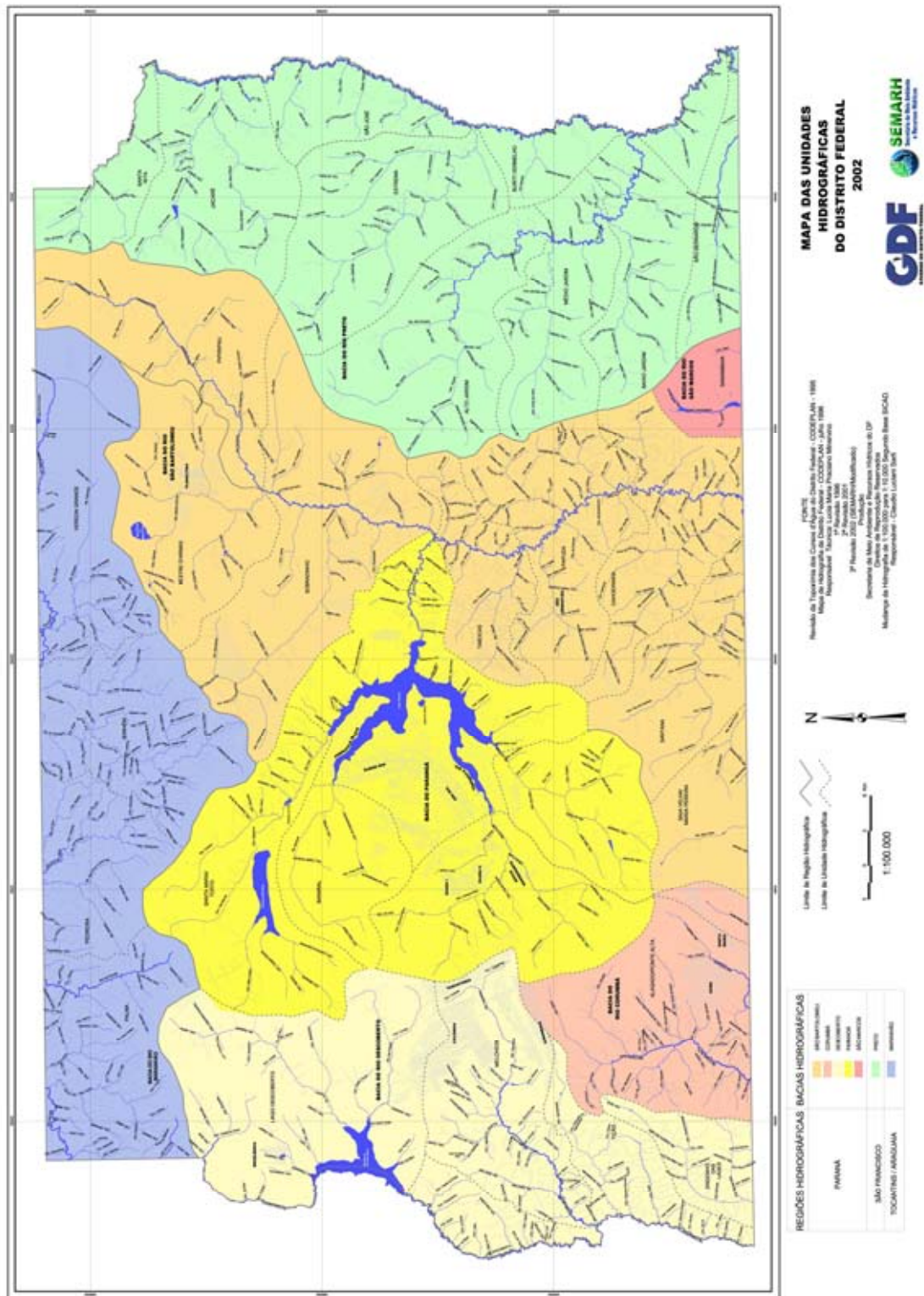
As APAs, criadas pela Lei Federal nº 6.902/81, vieram a ser adotadas pelo Distrito Federal logo em 1983 como instrumento de controle do ordenamento territorial. Elas surgiram no Distrito Federal para buscar prevenir os impactos futuros do aumento populacional na Capital da República. A maior preocupação era em relação ao abastecimento de água, diluição dos esgotos e disciplinamento das drenagens urbanas. Já no final da década de 70, o Lago Paranoá chegava ao seu limite de capacidade de diluição de esgotos, tendo sofrido processo de saturação tal que propiciou a proliferação de algas, provocando, dentre outros impactos ambientais, um terrível mau cheiro em toda a extensão do Plano Piloto, como chegou a noticiar o Correio Brasiliense há época com uma reportagem cujo título era : “Brasília fede”<sup>3</sup>(SANTOS, 2003).

Constatou-se a necessidade de disciplinar o acesso e uso dos territórios das Bacias Hidrográficas do DF (**Figura 4.1**) de modo a garantir a manutenção de corpos hídricos para o seu abastecimento. Foram projetadas então várias barragens e delimitadas várias áreas de captação de água para o abastecimento DO Distrito Federal. Uma dessas barragens é a barragem de Santa Maria que abastece Brasília (Plano Piloto) e outras áreas. Está localizada dentro do Parque Nacional de Brasília.

---

<sup>2</sup>Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal. Mapa Ambiental do Distrito Federal/2006. Governo do Distrito Federal, 2006.

<sup>3</sup>Palestra da Companhia de Água e Esgoto de Brasília – CAESB, na oficina organizada pelo pró-comitê da Bacia Hidrográfica do Lago Paranoá, no dia 16 de agosto de 2003, na sede da CAESB, em Brasília, Distrito Federal *apud* Santos, 2003.



**Figura 4.1 – Bacias hidrográficas do Distrito Federal.**

**Fonte: Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – IBRAM.**



Como se trata de uma unidade de conservação de proteção integral cujas terras são de domínio do Estado e onde não é possível a presença humana, o solo no entorno da barragem e as nascentes de água que a abastecem se encontram em boas condições, com pouca ou nenhuma antropização<sup>4</sup>. Gerir a microbacia dos córregos que alimentam a barragem de Santa Maria torna-se uma tarefa relativamente fácil se comparada com as dificuldades encontradas na gestão de espaços mais densamente ocupados pelo homem, como é o caso das APAs.

No entanto, não seria possível garantir um manejo sustentável do solo (o que inclui o manejo sustentável da vegetação) no entorno de todas as barragens e áreas de captação de água da Capital Federal, garantindo assim o abastecimento de toda a sua população com água de qualidade e em quantidade, nos moldes da proteção integral. Seria necessário desapropriar grande parte, senão todo o Distrito Federal.

Diante desse impasse se adotou, no Distrito Federal, o modelo de gestão territorial das APAs que, sem necessidade de desapropriar terras, pode estabelecer um modelo de preservação e conservação onde são definidas limitações de direito administrativo à propriedade e à livre iniciativa econômica no seu território. Busca-se garantir desse modo usos compatíveis com os objetivos de preservação e conservação do solo, da fauna e da flora e dos recursos hídricos.

Originalmente, essas limitações administrativas, muitas delas estabelecidas no próprio ato de constituição da APA ou posteriormente definidas por um zoneamento (quando tinham zoneamento), eram elaboradas e aplicadas unilateralmente pelo Poder Público, com pouca ou quase nenhuma participação popular. A rigor isso não seria um problema caso o Estado tivesse conseguido implantar um sistema de monitoramento e fiscalização eficientes do cumprimento dessas regras de uso do solo. Todavia, como tal não ocorreu, a falta de participação da comunidade e sua desinformação quanto à relevância de se combater ou se incentivar tais e quais condutas no manejo do solo e no acesso aos recursos naturais nas APAs, esvaziaram o seu conteúdo, tornando-as um instrumento inicialmente inócuo.

---

<sup>4</sup> Antropização: modificações no meio físico causadas pela presença humana.

Corroboraram com esse quadro ainda a ausência de espaços públicos para negociação e exercício da cidadania, a deficiência dos órgãos ambientais competentes e do Poder Público em geral na coordenação e execução de políticas públicas e de planos específicos de ação, na educação e fiscalização das atividades realizadas no perímetro das APAs e na administração integrada e participativa de seu território.

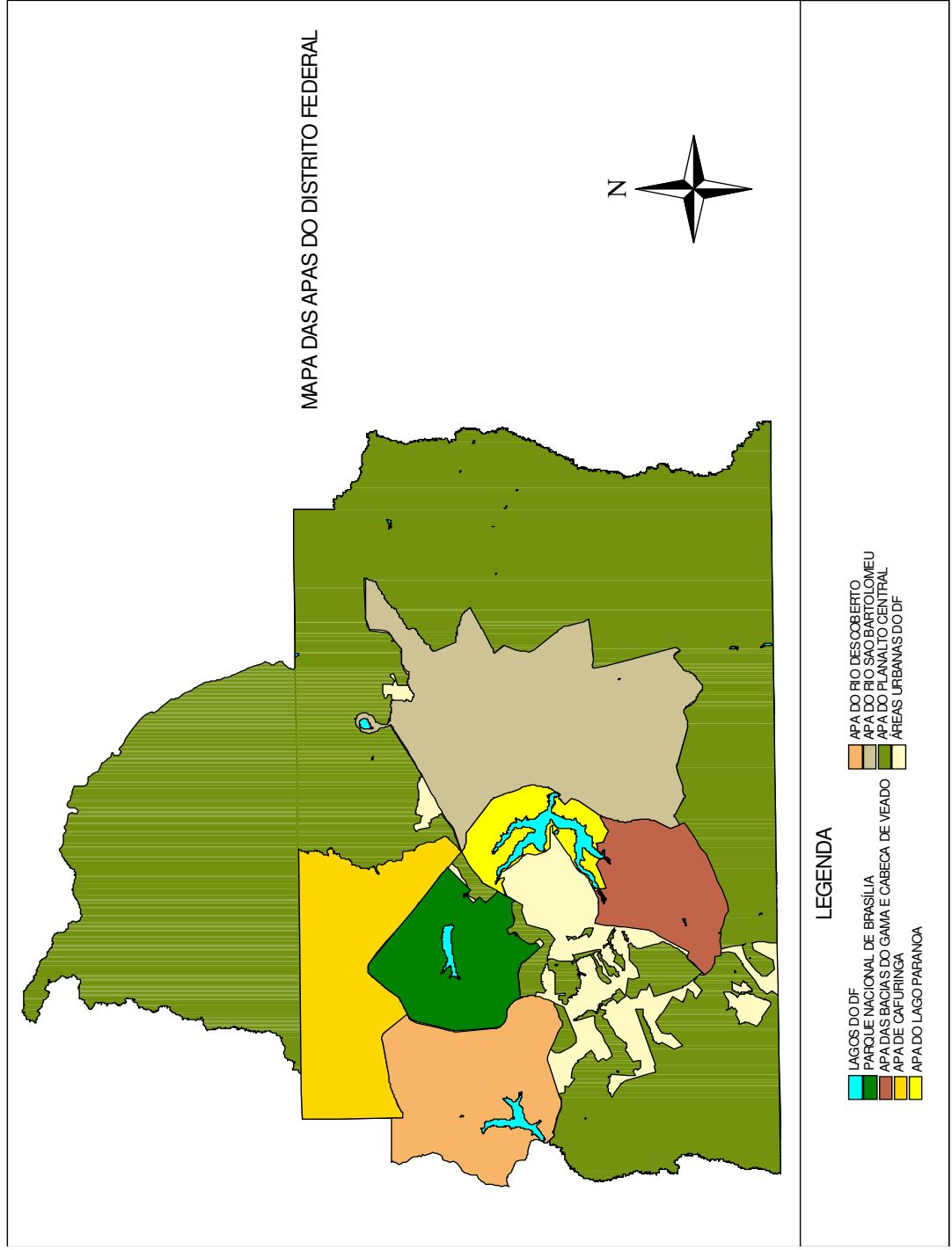
As causas dessa situação vão desde o momento político da nação que passava pela transição do regime de ditadura militar para um regime democrático, até questões como poucos recursos para administrar extensas áreas, falta de uma política de fiscalização e monitoramento ambiental, desinformação, despreparo e muitas vezes desídia dos agentes públicos no trato da gestão ambiental, clientelismo político e corrupção. Desse modo, as APAs no Distrito Federal (**Figura 4.2**)<sup>5</sup> acabaram não sendo efetivamente implementadas pelo Poder Público.

Em 1983, foram criadas pelo mesmo Decreto Federal nº 88.940, as duas primeiras APAs do Distrito Federal: a APA da Bacia do Lago Descoberto (**Figura 4.3**), abarcando a Região Administrativa de Brazlândia e parte das Regiões Administrativas de Ceilândia e Taguatinga, e a APA da Bacia do Rio São Bartolomeu (**Figura 4.4**), a segunda maior do Distrito Federal<sup>6</sup>, cobrindo parte das Regiões Administrativas de Sobradinho, Planaltina, Paranoá, Lago Sul e São Sebastião. Ambas tinham por principal desiderato o controle do manejo do solo nas áreas de entorno das barragens que seriam construídas para abastecer de água potável o território do Distrito Federal.

---

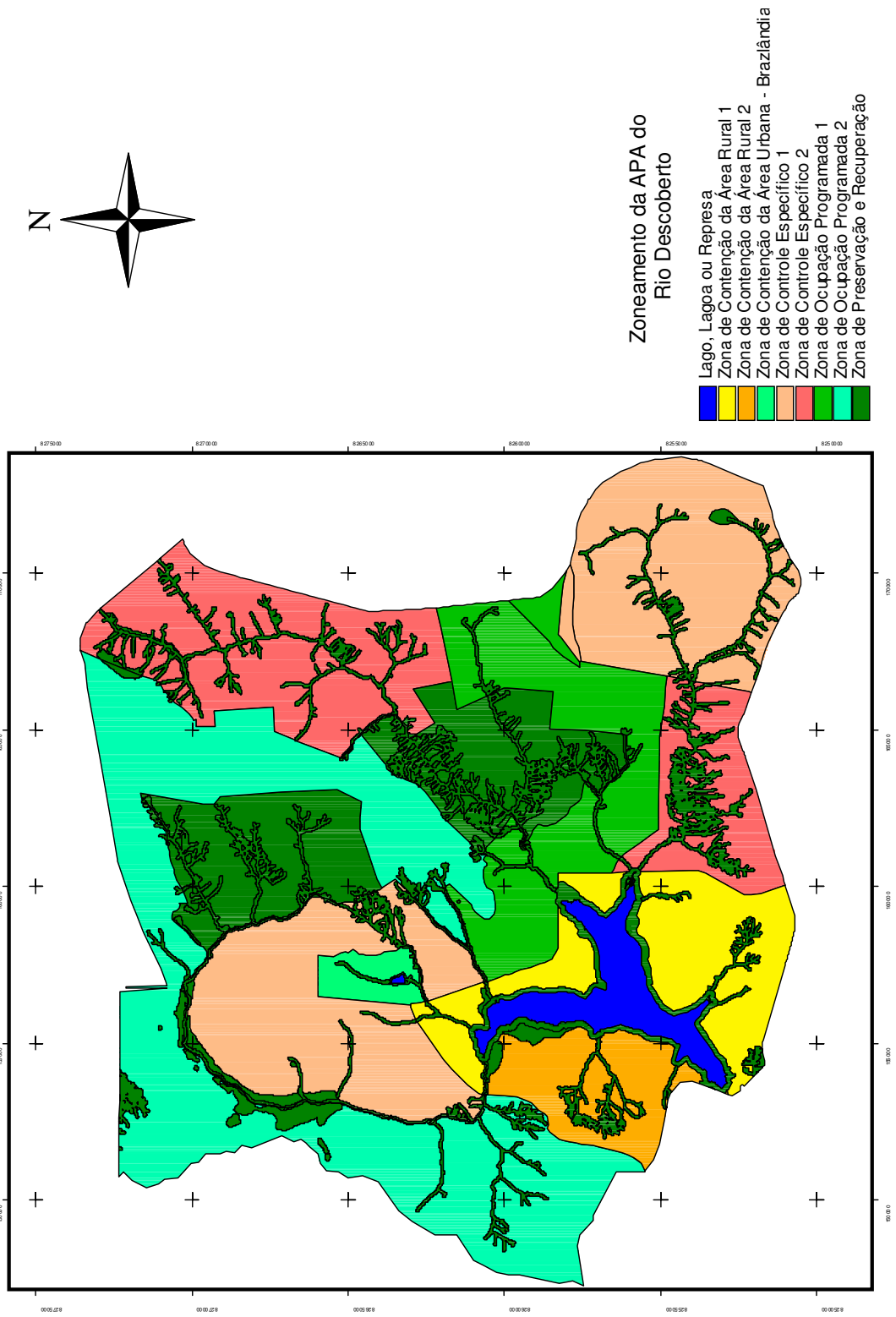
<sup>5</sup> Mapa das Áreas de Proteção Ambiental do Distrito Federal. Fonte: CODEPLAN/SEMATEC.

<sup>6</sup> Hoje a maior APA é a do Planalto Central.



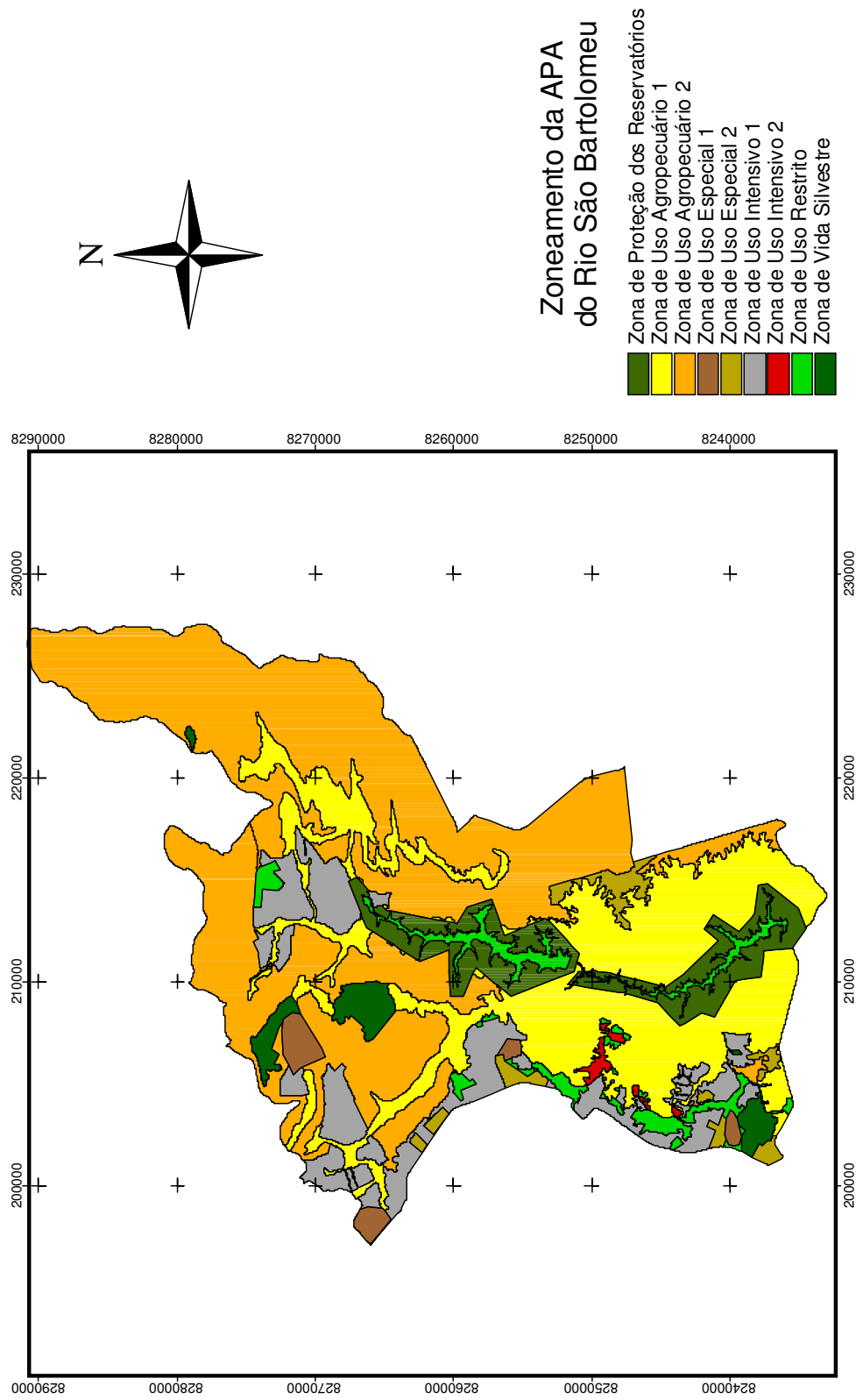
**Figura 4.2 – APAs do Distrito Federal**

**Fonte: Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – IBRAM.**



**Figura 4.3 – APA do Rio Descoberto**

**Fonte: Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – IBRAM.**



**Figura 4.4 – APA do Rio São Bartolomeu**

**Fonte: Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – IBRAM.**

Todavia, só a barragem do Rio Descoberto chegou a ser construída, abastecendo hoje quase 70% da população do Distrito Federal, em especial as cidades-satélites e os núcleos e colônias rurais de Taguatinga, Ceilândia, Samambaia e Recanto das Emas. Já a barragem do Rio São Bartolomeu, teve seu projeto original prejudicado por conta de parcelamentos irregulares de solo para fins urbanos, tendo a CAESB buscado inicialmente a construção de uma barragem a jusante do encontro do Rio Paranoá com o Rio São Bartolomeu. No entanto, essa alternativa já foi substituída pela captação direta no Lago Paranoá, que também serve à disposição final de esgotos tratados da Bacia do Lago Paranoá<sup>7</sup>.

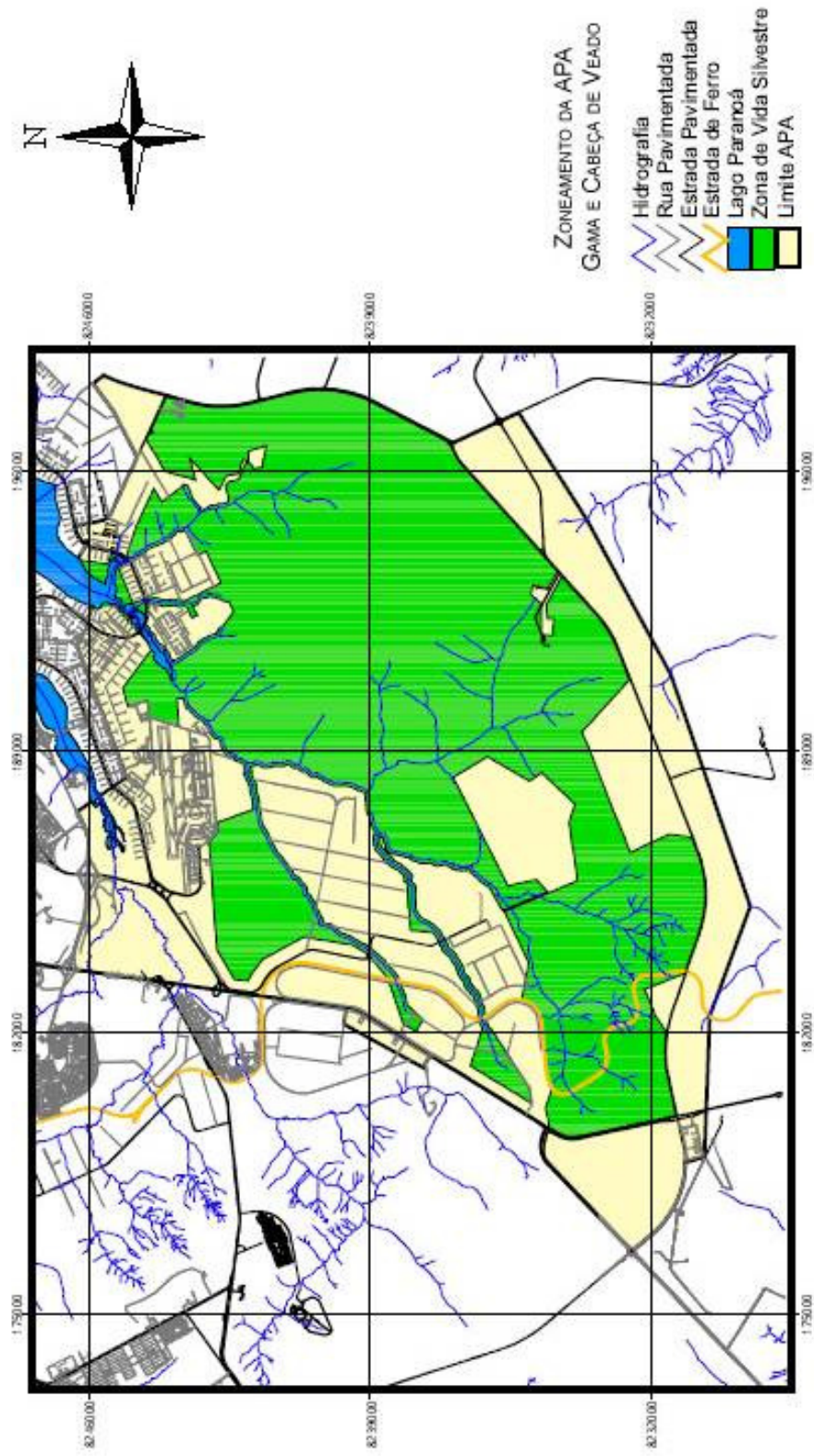
Em 1986 foi criada a APA das Bacias do Gama e Cabeça de Veado (**Figura 4.5**) para proteger o ribeirão do Gama que nasce em parte da área do Palácio do Catetinho e em parte no *Country Club* de Brasília. Recebe ainda as águas dos córregos Cedro, Mato Seco, Capetinga, Taquara, Mata Gado e Cocho, e do córrego Cabeça de Veado, que nasce na Estação Ecológica do Jardim Botânico. O abastecimento de água dos trechos 1 e 2 do Setor de Mansões Park Way, do Núcleo Hortícola de Vargem Bonita e de outras regiões é feita a partir das captações de água dessa microbacia hidrográfica, integrante da Bacia Hidrográfica do Lago Paranoá. Essas captações são protegidas pela Área de Proteção de Manancial do Catetinho.

As Áreas de Proteção de Mananciais – APMs (**Figura 4.6**), são espaços especialmente protegidos<sup>8</sup> de uso direto criadas pelo Distrito Federal para proteger o solo e a vegetação no entorno de áreas de captação da CAESB para o abastecimento de água do Distrito Federal. Estão disciplinadas no art. 30 da Lei Complementar Distrital nº 17/97 que institui o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e pelo Decreto Distrital nº 18.585/97.

---

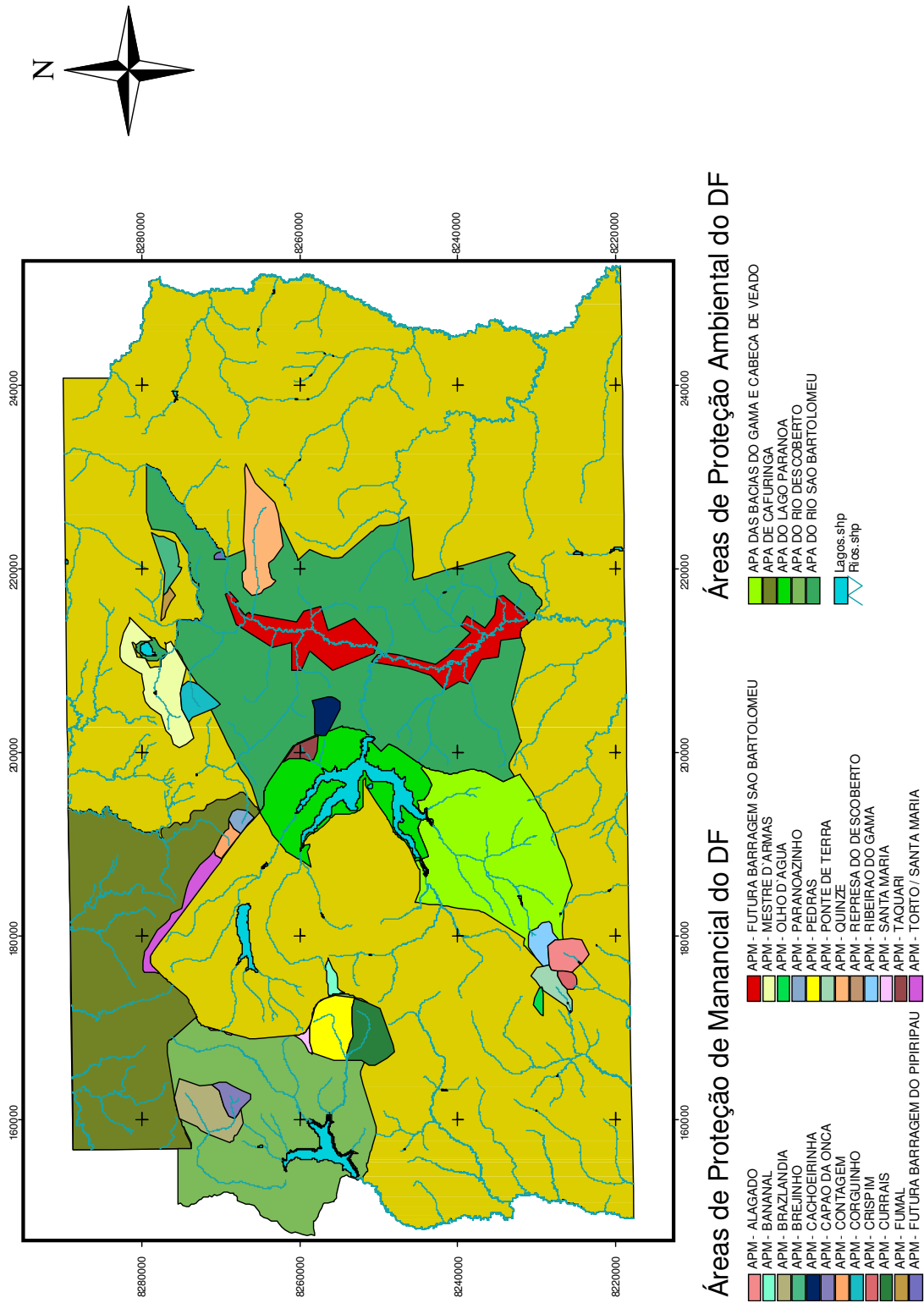
<sup>7</sup> Informação prestada pela CAESB na Audiência Pública realizada, no auditório da Administração Regional de Taguatinga, no dia 6/6/2008, pela Câmara Legislativa sobre as questões ambientais envolvidas no processo de revisão da lei do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT.

<sup>8</sup> Tramita na Câmara Legislativa do Distrito Federal projeto de lei que propõe a criação do Sistema Distrital de Unidades de Conservação – SDUC, onde se propõe também a classificação das APMs como unidades de conservação do Distrito Federal.



**Figura 4.5 – APA Gama e Cabeça de Veado**

**Fonte: UNESCO, 2003.**



**Figura 4.6 – Áreas de Proteção de Mananciais do Distrito Federal.**

**Fonte: Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – IBRAM.**



No ano de 1988 foi criada pelo Decreto nº 11.123, com 46 mil hectares, a APA do Rio Cafuringa (**Figura 4.7**), na Bacia do Rio Maranhão, que abarca parte da Região Administrativa de Brazlândia e parte da Região Administrativa de Sobradinho. É, assim como a APA Gama e Cabeça de Veado, uma das APAs com ecossistemas bem preservados. A APA de Cafuringa é mantenedora de remanescentes de cerrado *sensu stricto*<sup>9</sup>, floresta estacional<sup>10</sup> em afloramentos calcáreos, ecossistemas já extremamente raros no Brasil. A APA Gama e Cabeça de Veado deve seu estado de conservação à gestão das unidades de proteção integral da UnB, IBGE e Jardim Botânico e aos trabalhos dos pesquisadores dessas unidades nas suas zonas de tamponamento, enquanto que na APA de Cafuringa o relevo acidentado foi o maior contribuinte para a sua preservação.

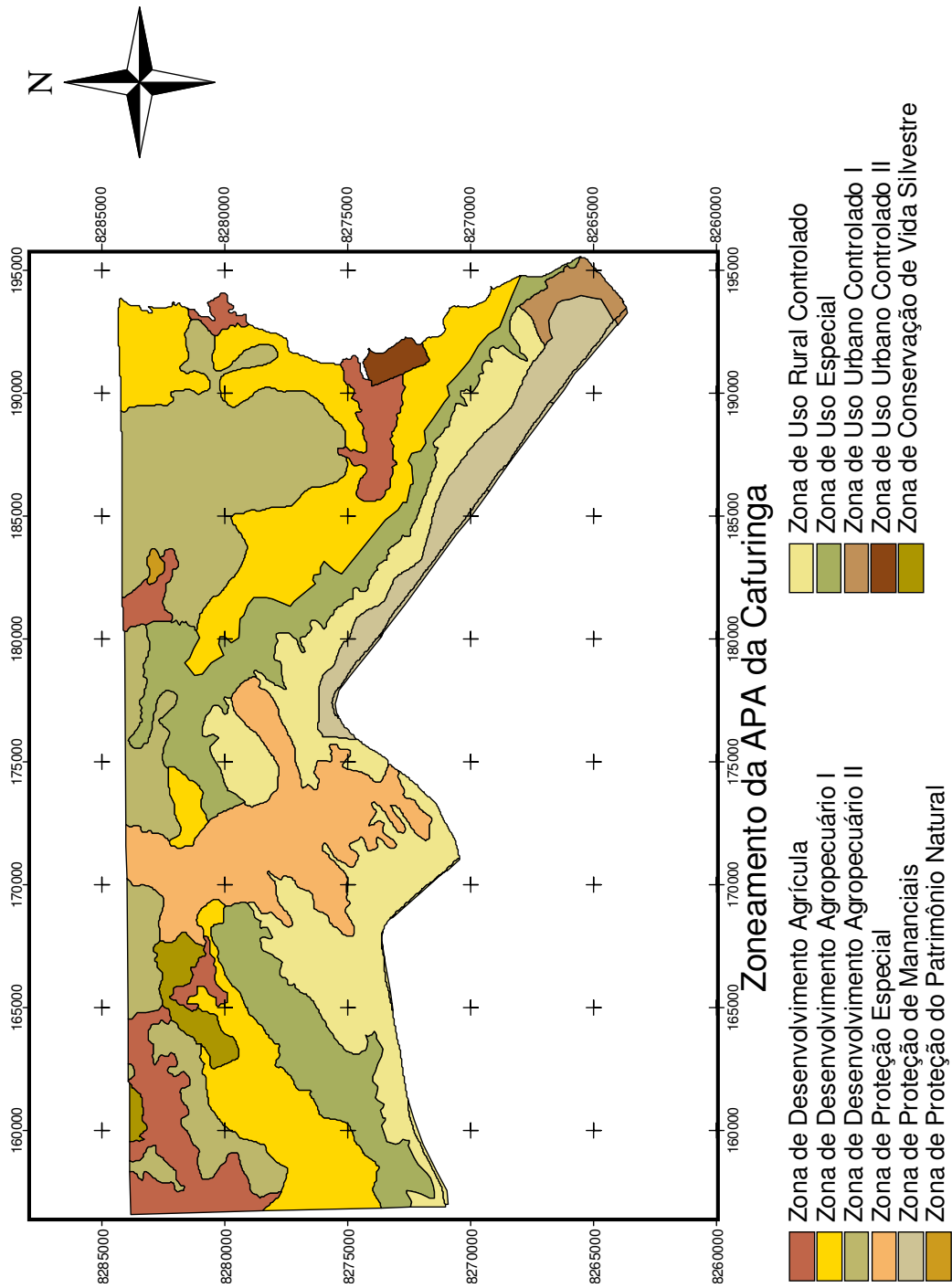
No ano de 1989, foi criada pelo Decreto nº 12.055, sobre uma das áreas urbanas do Distrito Federal, a APA do Lago Paranoá (**Figura 4.8**), abrangendo grande parte das Regiões Administrativas do Lago Sul, Lago Norte, e parte das RAs de Brasília e Paranoá. Essa é uma região que apesar do adensamento populacional, contém várias áreas de captação de água e vários córregos, ribeirões e nascentes que drenam para o Lago Paranoá. Integra ainda fragmentos de vegetação que conectam a APA Gama e Cabeça de Veado ao Parque Nacional de Brasília.

Por fim, já bem mais tarde, em 2002, com o intuito de controlar os parcelamentos clandestinos de solo para fins urbanos no Distrito Federal e em parte do Estado de Goiás, foi criada pelo Decreto Federal sem número de 10 de janeiro daquele ano, a APA do Planalto Central (**Figura 4.9**), que acabou englobando a totalidade ou parte do território das outras APAs. A APA de Cafuringa, por exemplo, ficou totalmente dentro da APA do Planalto Central, o que, todavia, não altera substancialmente o seu regime de gestão. As APAs Gama e Cabeça de Veado e a APA do Lago Paranoá foram em parte abarcadas pela APA do Planalto Central.

---

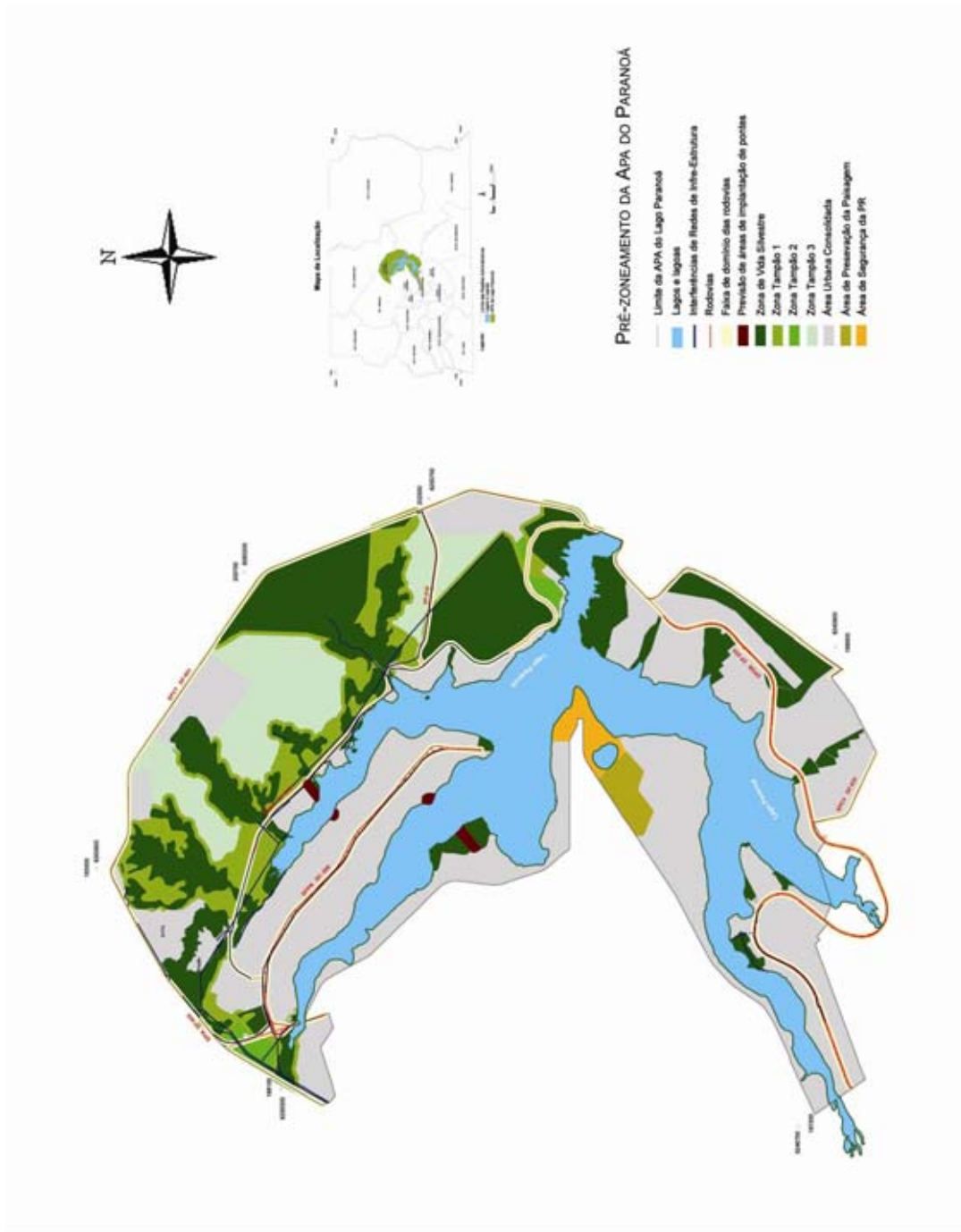
<sup>9</sup> “O cerrado *sensu stricto* é uma vegetação que ocorre geralmente em faixas extensas e contínuas, caracterizado por uma camada herbácea com predominância de gramíneas e por uma camada lenhosa, que varia de 3-5m de altura, com cobertura arbórea de 10 a 60%. As duas camadas são ricas em espécies. (FELFILI et al, 2002).

<sup>10</sup> Florestas estacionais em afloramentos calcáreos são aquelas florestas tropicais que perdem as folhas durante o período seco e que crescem em solos férteis e rasos.



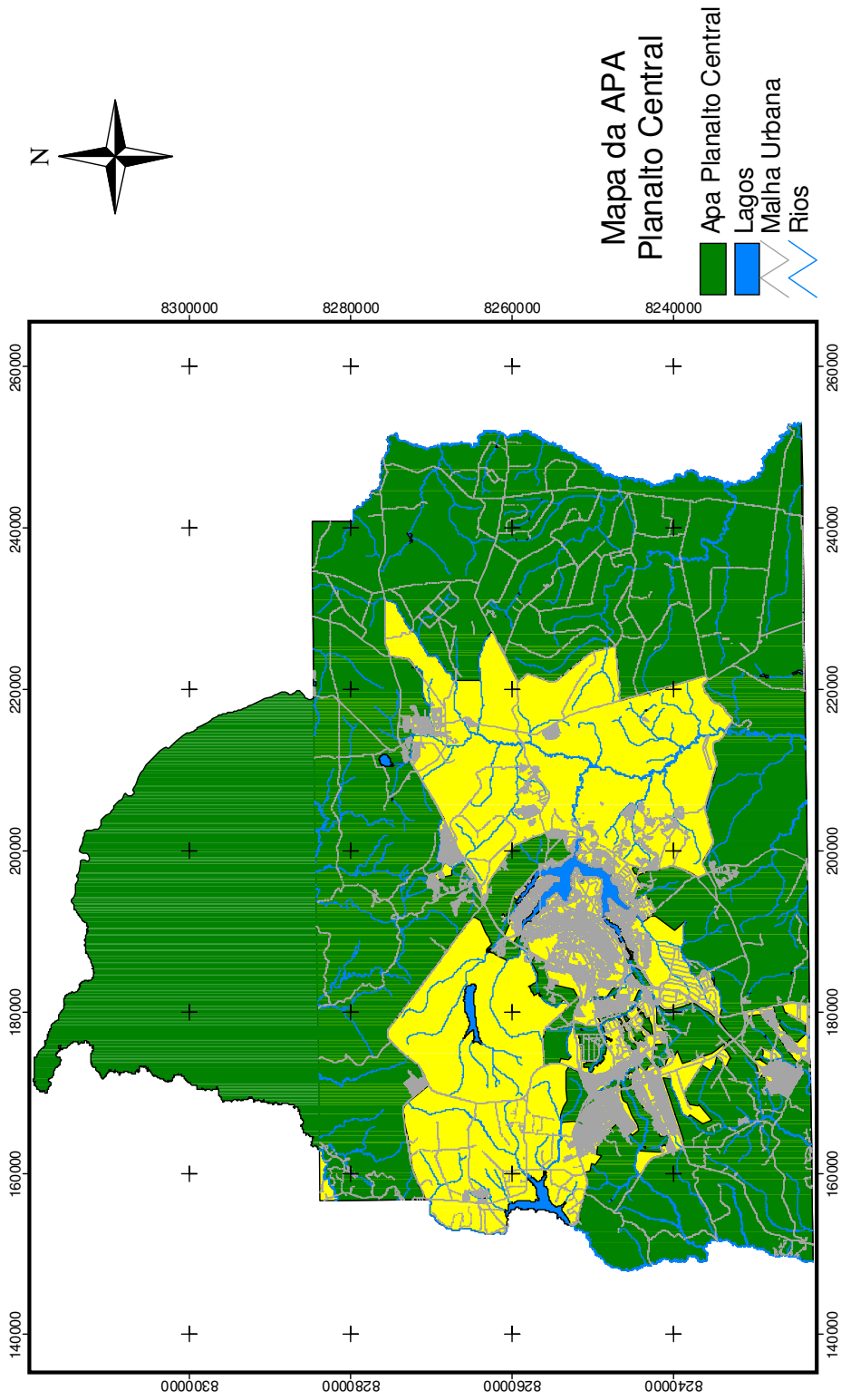
**Figura 4.7 – APA de Cafuringa**

**Fonte: Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – IBRAM.**



**Figura 4.8 – Pré-zoneamento APA do Lago Paranoá**

**Fonte: Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – IBRAM.**



**Figura 4.9 – APA do Planalto Central**

**Fonte: Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – IBRAM.**

As APAs são instrumentos de gestão do território que possibilitam o exercício efetivo do disposto nos artigos 21, inciso IX, e 225 da Constituição Federal. No Distrito Federal, principalmente a partir da promulgação do SNUC, em 2000, as universidades, o ministério público e as organizações não governamentais são os atores sociais que têm apoiado e cobrado essa gestão participativa, levando a informação sobre as APAs às comunidades nelas inseridas e batendo às portas do Poder Público para que este cumpra seus deveres institucionais.

No entanto, a resistência e o descaso por parte do Governo Federal e do Governo do Distrito Federal, com relação a concretamente possibilitar e respeitar a participação democrática na gestão do território, dando ao território e a seus atores o valor de espaço político que lhes foi concedido pela Constituição e pela legislação infraconstitucional, é uma variável constante do processo de gestão das unidades de conservação do Distrito Federal.

Hoje, só três APAs possuem conselhos formados, duas distritais (Gama e Cabeça de Veado e Paranoá) e uma federal (APA do Planalto Central). Em verdade, são as únicas unidades de conservação do Distrito Federal, juntamente com o Parque Nacional de Brasília, que possuem conselhos gestores. Todavia, os conselhos das APAs distritais citadas não têm se reunido regularmente. No que tange à APA do Planalto Central, seu conselho também esteve desativado desde dezembro de 2006 até setembro de 2007, quando realizou a única reunião do ano, sem, contudo, qualquer consequência prática para a APA.

O descaso e a resistência em relação aos conselhos gestores das APAs, por parte do Estado, se dá porque uma das suas principais funções é controlar e deliberar sobre empreendimentos e políticas públicas voltadas ao manejo de recursos naturais, em especial a terra, o que deveria inviabilizar qualquer decisão do Estado sem que antes essa decisão seja discutida e aprovada pela sociedade civil diretamente afetada, de forma transparente e clara, conforme determina o art. 20 do Decreto nº 4.340/2002 que regulamenta o SNUC.

#### **4.4 - Da Pesquisa Quantitativa.**

A partir da revisão bibliográfica, legislativa e documental, descreve-se o histórico de formação e a situação de funcionamento dos conselhos gestores das APAs do Distrito Federal, apresentando como essas APAs enfrentaram e estão enfrentando as lacunas e as questões suscitadas pelo SNUC e seu Decreto Regulamentar e qual é a realidade atual da sua gestão.

A partir da análise de documentos e outras fontes de dados foram criadas categorias, variáveis da formação e do funcionamento dos conselhos gestores das APAs estudadas, a quais foram organizadas e sistematizadas com base nas lacunas e questões discutidas no Capítulo 3, integrando a primeira coluna à esquerda da Tabela 1.

Essas categorias foram organizadas numa matriz de presença e ausência (FELFILI *et al*, 2007), com as variáveis da formação e funcionamento dos conselhos gestores das unidades de conservação.

Nessa matriz a presença da variável (dada como número um) significa o elemento positivo, ou seja, o elemento que, se presente, favorece a melhor atuação do conselho gestor, e a ausência (dado como número zero), o elemento negativo, ou seja, a ausência que prejudica a efetividade do conselho, conforme os parâmetros discutidos no Capítulo 3 (**Tabela 1**).

**Tabela 4.1 – Matriz a ser preenchida com as Variáveis de Formação e Funcionamento dos Conselhos das Áreas de Proteção Ambiental do Distrito Federal.**

Características do Conselho	COGAMA	COGAP	COGPC	APA-IDEAL
<b>FORMAÇÃO, REPRESENTAÇÃO E COMPOSIÇÃO</b>				
Identificação e Definição das Representações pela via negocial.	?	?	?	?
Observância do art. 17 do Dec. 4.340/2002.	?	?	?	?
Existência de estratégia para identificação, mobilização e capacitação das comunidades.	?	?	?	?
Paridade entre componentes do Poder Público e da Sociedade Civil.	?	?	?	?
<b>PRESIDÊNCIA DO CONSELHO GESTOR</b>				
Exercício da Presidência pelo Estado.	?	?	?	?

<b>FUNCIONAMENTO DO CONSELHO GESTOR</b>				
Existência de ato de nomeação e posse dos conselheiros.	?	?	?	?
Existência de processo autuado para o conselho	?	?	?	?
Existência de Arquivo Público	?	?	?	?
Existência de Regimento Interno	?	?	?	?
O Regimento Interno contém regras de eleição, perda de mandato e vacância	?	?	?	?
O Regimento Interno contém regras de votação, tomada de decisões e condução de reuniões	?	?	?	?
Regimento Interno com estrutura administrativa definida	?	?	?	?
Regimento Interno com atribuições dos membros do conselho para cada órgão da administração	?	?	?	?
Regimento Interno com disciplina para os casos omissos.	?	?	?	?
As reuniões são periódicas	?	?	?	?
Reuniões bem divulgadas e públicas.	?	?	?	?
Pautas claras e pré-estabelecidas.	?	?	?	?
Secretaria Executiva	?	?	?	?
Estrutura Física Mínima	?	?	?	?
Local das reuniões é acessível	?	?	?	?
Convocação das reuniões com antecedência de 7 dias	?	?	?	?
As atas e decisões são publicadas nos diários oficiais e em jornais de grande circulação.	?	?	?	?
Há manutenção e controle de lista de frequência.	?	?	?	?
Existência de Programa de Formação Contínua de Conselheiros e Comunidade, com ou sem Plano de Manejo.	?	?	?	?
Aprovou Zoneamento.	?	?	?	?
Aprovou Plano de Trabalho Anual	?	?	?	?
Aprovou Plano de Manejo.	?	?	?	?
Aprovação de Programas, Projetos e Ações, ainda que emergenciais.	?	?	?	?
Andamento de Programas, Projetos e Ações.	?	?	?	?
Programas, Projetos e Ações Concluídos.	?	?	?	?
Integração com outras Unidades de Conservação	?	?	?	?

e conselhos				
Orçamento próprio	?	?	?	?
Decisões formalizadas e encaminhadas acima de 5 por ano.	?	?	?	?
Possui Relatório Financeiro Anual para a UC	?	?	?	?
Pareceres sobre licenciamento ambiental de obras e atividades na UC, no mínimo 5 por ano.	?	?	?	?
<b>DOS PODERES DO CONSELHO GESTOR</b>				
Natureza deliberativa	?	?	?	?
Aprova seu regimento interno	?	?	?	?
Aprova seu plano de trabalho anual	?	?	?	?
Propõe e aprova o orçamento da UC	?	?	?	?
Aprova as contas da UC	?	?	?	?
Aprova o Zoneamento e o Plano de Manejo	?	?	?	?
Decide sobre licenciamentos e autorizações ambientais	?	?	?	?
<b>OS CONSELHOS GESTORES E AS OSCIPs</b>				
Gestão por OSCIP	?	?	?	?
<b>OS CONSELHOS GESTORES E OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE</b>				
Gestão por outro conselho	?	?	?	?

Foi adicionada a essa matriz uma coluna com pontuação totalmente positiva, ou seja, com todos os requisitos defendidos no Capítulo 3 como positivos para a formação e funcionamento dos conselhos gestores de APAs. Essa coluna foi denominada de APA ideal.

Com base nessa matriz, foi realizada uma análise de agrupamento (*cluster analysis*), indicada para medidas binárias de presença e ausência, visando verificar a similaridade, ou seja, o quão próximo cada um dos conselhos está do conselho idealizado de APA, e quão próximos estão entre si, para depois verificar quais variáveis mais os aproximam ou distanciam do conselho gestor ideal de APA.

A análise de agrupamento se verifica mais conveniente para o presente caso, pois serve bem ao comparativo entre amostras, com dados qualitativos binários e com uma tabela homogênea de dados (contingência ou não-contingência) (VALENTIN, 2000).



Essa análise também teve por objetivo fornecer a porcentagem de pontos positivos e negativos em relação ao funcionamento e gestão de cada um dos conselhos.

A análise de agrupamentos qualitativa (presença ou ausência) foi realizada com base no coeficiente<sup>11</sup> de Jaccard<sup>12</sup>, que enfatiza os elementos comuns (tanto positivos quanto negativos) entre as variáveis independentes (KENT;COKER, 1992), no presente caso, os conselhos gestores.

Optou-se pelo Coeficiente de Jaccard ao invés do Coeficiente de Sorensen, porque, além da diferença dos resultados não ser significativa em se aplicando um ou outro coeficiente para os dados obtidos, o Coeficiente de Sorensen é mais indicado para as análises de agrupamento onde queira se destacar a ocorrência simultânea de dois dados, como a ocorrência de duas espécies de seres vivos, por exemplo, o que não é relevante para o trabalho ora exposto (VALENTIM, 2000). A análise de agrupamentos foi desenvolvida através do programa MVSP (KOVACH, 2004).

A partir daí espera-se corroborar os conceitos e objetivos até aqui encontrados para o conselho gestor de unidade de conservação e relacionar o efetivo cumprimento das funções dos conselhos gestores das APAs do Distrito Federal com: **a)** modos de formação dos conselhos; **b)** o modo de operação e organização do conselho que permita que ele cumpra com seu papel técnico e jurídico; **c)** os modos de elaboração, execução ou revisão do zoneamento e dos programas e ações de manejo da APA, destacando o papel fundamental desempenhado pelas instituições de pesquisa nos trabalhos de educação e conservação ambiental do conselho e dos habitantes da APA; **d)** os poderes de decisão disponíveis ao conselho.

---

<sup>11</sup> Vale frisar o conceito de coeficiente. Trata-se da razão entre o número de ocorrências de um determinado dado ou fenômeno e o número total, isto é, o número de ocorrências e não ocorrências (CRESPO, 2004).

<sup>12</sup> Coeficiente de Jaccard =  $a/a+b+c$ , onde “a” é o número de elementos comuns aos dois objetos comparados, “b” é o número de presença - ausência e “c” o número de ausência-presença (VALENTIN, 2000).

## **5 - A BIOLOGIA DA CONSERVAÇÃO E A GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.**

### **5.1 - A Biologia da Conservação, a Crise Ecológica Mundial e o Novo Paradigma Científico.**

#### **5.1.1 - A Crise Ecológica Mundial e a Biologia da Conservação.**

Definir a natureza dos conselhos gestores das unidades de conservação, bem como definir a própria natureza das unidades de conservação, passa necessariamente pelo conhecimento da Biologia da Conservação e de seu objeto. A Biologia da Conservação é uma ciência que surge em resposta a uma crise específica, qual seja, a crescente perda de biodiversidade em todo o planeta (SOULÉ, 1985).

A princípio, a Biologia da Conservação tem dois objetivos: **a)** entender os efeitos das atividades humanas nas espécies, comunidades e ecossistemas e; **b)** desenvolver ações concretas para prevenir, mitigar ou recuperar prejuízos causados pelas atividades humanas sobre a biodiversidade e sobre os ecossistemas (PRIMACK; RODRIGUES, 2001; MEFFE *et al*, 2005). Todavia, para dar conta de seus objetivos, a Biologia da Conservação acaba por ter de enfrentar uma série de outros problemas que vão além da Biologia, interagindo com outras ciências e com os saberes não-acadêmicos, tendo, na maioria das vezes, de lidar com questões de natureza ética, religiosa, social, política, jurídica e econômica.

Diversidade Biológica ou Biodiversidade é um conceito central da Biologia da Conservação. Deve ser entendido em três níveis hierárquicos: na esfera dos genes, na diversidade de espécies e na diversidade de comunidades e ecossistemas. A diversidade genética representa a biblioteca natural da vida, ou seja, toda a experiência evolutiva da vida na Terra e suas estratégias de sobrevivência e adaptação ao meio ambiente. No nível das espécies, a biodiversidade representa o alcance das adaptações evolucionárias e ecológicas das espécies individualmente consideradas em determinados ambientes, enquanto que no nível das

comunidades representa a resposta coletiva das espécies às diferentes condições ambientais (PRIMACK ; RODRIGUES, 2001).

A Biodiversidade ou Diversidade Biológica de conceito técnico científico foi levada à categoria de bem<sup>13</sup> e instituto<sup>14</sup> jurídicos. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000 - SNUC) conceituou, no seu art. 2º, inciso III, sob a denominação de diversidade biológica, a

[..] variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte, compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas. (MEDAUAR, 2008).

Diversos recursos e serviços ambientais essenciais para o homem dependem da manutenção da biodiversidade de genes, espécies e ecossistemas. Ademais, para além desses impactos sobre a existência física do homem, pouco se conhece dos impactos que a monotonização da vida e da paisagem poderá acarretar à psiquê humana.

Alertam os estudos em Biologia da Conservação (MEFFE *et al*, 2005), que grande parte da biodiversidade poderá ser perdida antes mesmo de ser conhecida. Muitas relações ecológicas serão eliminadas sem qualquer registro na literatura e os problemas que podem advir desse fenômeno são pouco conhecidos ou completamente desconhecidos. Ademais, a perda da sócio-diversidade vinculada, também representará, no mínimo, a perda da memória humanitária e de informações e experiências culturais.

Estudiosos da Biologia e de seus vários ramos (Ecologia, Paleoecologia, Biologia de Populações, Taxonomia, Genética, dentre outras) advertem para as ameaças atuais promovidas pelo homem à diversidade de seres e *habitats*, que podem ser perdidos irreversivelmente em período muito curto (MEFFE *et al*, 2005; FERNANDES, 2006). Soma-se a isso alterações significativas nos processos ecológicos do planeta, notadamente o debatido aquecimento global sobre o qual existem vários estudos buscando verificar se se trata de uma conseqüência

---

<sup>13</sup> Bem Jurídico é tudo aquilo considerado de tal forma relevante para a disciplina social que passa a ter o seu acesso e uso disciplinado pelo Estado e pelo Direito.

<sup>14</sup> Instituto Jurídico é todo instrumento de disciplina social adotado pelo Direito.

direta de atividades humanas, como a queima de combustíveis fósseis e florestas, sobre processos naturais como o efeito estufa<sup>15</sup>.

Ocorre que a crise atual da biodiversidade tem suas raízes na evolução de uma crise social e de valores da civilização humana, iniciada com a revolução comercial do século XV e acentuada com a revolução industrial do século XVIII (SANTOS, 2001; CAPRA, 1983). A atual crise ecológica não provém apenas da explosão demográfica da espécie humana na terra, mas principalmente do esgotamento de um modelo de existência dessa mesma espécie que se iniciou na Era Moderna, na Europa, e se espalhou pelo mundo, homogenizando-o, ambientalmente e culturalmente. Esse modelo de existência é freqüentemente denominado de “modelo desenvolvimentista” e a crise por ele provocada é por vezes chamada “crise da modernidade” (SÁNCHEZ, 2000; SANTOS, 2001; FREITAG, 2004).

Nunca na história ecológica conhecida da Terra e da civilização humana, a população humana chegou a números tão altos e nunca seu poder de interferência nos processos naturais foi tão efetivo e perigoso. Até o início da revolução industrial, há pouco mais de 200 anos, éramos aproximadamente um bilhão de habitantes. Hoje estamos atingindo a cifra dos 7 bilhões de indivíduos, consumindo muito mais do que o planeta pode oferecer sem prejuízo de suas funções ecológicas e do tempo de sua evolução (MEFFE *et al*, 2005).

O Brasil, que até 1800 tinha 5 milhões de habitantes (RIBEIRO, 2006), já soma mais de 170 milhões de pessoas atualmente (IBGE, 2007). 81% dessa população atualmente mora aglomerada nas cidades e boa parte dessa população está em áreas sem acesso a serviços básicos como os de saneamento ambiental<sup>16</sup>, e sem acesso a outros serviços como áreas de lazer e integração comunitária (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005). Apesar do consumo de energia e insumos das cidades serem extremamente altos e capazes de sustentar tais serviços, a distribuição desses recursos não se dá de forma justa e racional (SPIRN, 1983).

---

<sup>15</sup> Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas – IPCC – Organização Mundial das Nações Unidas (ONU), 2007.

<sup>16</sup> Entende-se por saneamento ambiental os serviços de abastecimento de água potável e coleta, tratamento e disposição final de esgotos, resíduos sólidos e águas pluviais (Lei nº 11.445/2007).

Aliado ao número de pessoas, fenômeno que por si só gera um impacto significativo nos processos ecológicos do planeta, o denominado modelo desenvolvimentista criou um padrão de exploração e produção, de consumo, de usos, de comportamentos, de descarte e desperdício que, além de ser socialmente injusto, é economicamente insustentável (SCHREIBER, 1980).

O modelo desenvolvimentista pode ser caracterizado a partir das mudanças que provocou nos modos de se produzir conhecimento (Ciência), nos modos de relações políticas, sociais e econômicas (Estado, Economia e Direito) e nos valores humanos relacionados com a natureza, com o vivo - Ética, Estética, Religião, Filosofia (SANTOS, 2001; CAPRA, 1983).

A Ciência começou a se tornar, notadamente a partir das revoluções científicas do século XVII, fragmentada e excludente de outras formas de saber e de se produzir conhecimento (CAPRA, 1983). O Estado, apoiado por ela e valendo-se da retórica jurídica, concentrou todo o poder de ação e decisão sobre os rumos da sociedade (SANTOS, 2001).

Todavia, ambos, Estado e Ciência, passaram, mesmo em sociedades autodenominadas “socialistas” a servir a um valor maior que se colocou à frente de todos os demais valores humanos, principalmente dos valores ecológicos, e alcançou hegemonia global: trata-se do valor mercado, que, embora não assumido abertamente como a principal meta social e individual, deixa de ser um dos instrumentos de construção do humano, para tornar-se um fim em si mesmo (HARVEY, 2005; BAUDRILLARD, 2005).

Esse quadro humano gerou as seguintes questões ecológicas das quais se ocupa a Biologia da Conservação (PRIMACK; RODRIGUES, 2001): **a)** muitas espécies hoje correm o risco de se extinguirem em um curto intervalo de tempo; **b)** a ameaça sobre a diversidade biológica aumenta à medida que aumenta a população humana e seus modos não sustentáveis de consumo; **c)** essas ameaças são sinérgicas, isto é, derivadas de uma complexidade de fatores que se intercalam e potencializam seus efeitos danosos e **d)** a necessidade de maior compreensão acerca dos efeitos negativos que a perda de biodiversidade tem sobre a humanidade.

A atual crise ecológica e suas raízes culturais (políticas, econômicas, sociais, jurídicas, éticas, dentre outras) já se constituem um fato reconhecido até mesmo por autores que, não obstante defendam que há uma melhoria da qualidade de vida humana no planeta, dão por inexorável a destruição da biodiversidade sempre que essa represente um obstáculo à “sobrevivência humana”, como a produção de alimentos (LOMBORG, 2006).

Diante desse quadro e se a denominada crise ecológica já é evidente e sentida, o que tem sido feito para enfrentá-la e reverter seus resultados? Como alternativa ao denominado modelo desenvolvimentista, várias propostas têm sido apresentadas. Desde a Conferência Internacional do Clube de Roma (MAGALHÃES, 2000; SCHEIREIBER, 1980), passando pelas Conferências das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, ocorridas em Estocolmo, Suécia, em 1970 (SÁNCHEZ, 2000), no Rio de Janeiro em 1990 (ECO 90) e, mais recentemente em 2002, em Joanesburgo, na África do Sul (Rio + 10) essas propostas são identificadas sob o manto do conceito de “desenvolvimento sustentável”.

O desenvolvimento sustentável pode ser entendido como um modelo de existência humana que tem como princípios básicos o respeito à vida em todas as suas formas e manifestações, o respeito à qualidade de vida das futuras gerações humanas e a busca pela justa distribuição da riqueza produzida a partir do meio ambiente e dos talentos e conhecimentos humanos (SACHS, 2000).

Ocorre que há vários inconvenientes no uso da expressão “desenvolvimento sustentável”. O primeiro deles é a redundância do termo. Para ser desenvolvimento ele tem de ser necessariamente sustentável, isto é, não pode se esgotar, se exaurir (MILARÉ, 2007). Desenvolvimento em verdade, é parte de um processo dialético, de um contínuo vir a ser (LYRA FILHO, 1999). Algo está sempre em envolvimento consigo mesmo (a tese). Esse algo desloca sua atenção para o mundo que o cerca, interagindo, competindo e cooperando com esse universo, entrando assim em “des-envolvimento” ou “não envolvimento” (a antítese), saindo de si para melhor compreensão de si mesmo. Do choque do envolvimento (tese) com o des-envolvimento (antítese) não ocorre exaurimento ou esgotamento, mas sim novação, ou seja, “nova ação”, a síntese do ciclo, do movimento, que gera novo movimento, novo

envolvimento. Algo que antes estava envolvido com seu próprio umbigo, se des-envolveu para poder ver melhor, ver além de seu umbigo e após, voltar a si com maior consciência. Essa nova visão sobre si mesmo a partir de fora implica não na destruição, mas na renovação do ser, que volta a se envolver e se des-envolver num moto contínuo, cujo objetivo é a consciência plena de si mesmo. Desenvolvimento é portanto a antítese de um processo dialético que não pára, não se exaure, não se esgota (LYRA FILHO, 1999). É por definição, sustentável.

Outro inconveniente no uso da expressão “desenvolvimento sustentável” para designar um modelo de existência contraposto ao “modelo desenvolvimentista”, é o fato de a palavra “desenvolvimento” ser utilizada tanto no senso comum popular, quanto no senso comum teórico, como sendo sinônimo de crescimento econômico. Essa expressão encerra a lógica do próprio modelo desenvolvimentista de existência individual e coletiva, segundo a qual o objetivo último da sociedade seria o lucro e a acumulação de bens, a exacerbação dos sentidos (VARGAS, 2003; BAUDRILLHARD, 2005).

Para esse modelo é desejável que o crescimento não tenha limites. Dentro dessa lógica, o ter se torna um fim em si mesmo, a economia se torna um fim em si mesma e a civilização não sabe pra onde ir, ou o que fazer. A humanidade acaba tendo o mesmo destino do Rei Midas que transformava em ouro tudo o que tocava, mas, no final, não podia, comer, beber, respirar, amar, pois não se pode comer, beber, respirar ou amar o ouro (VARGAS, 2003).

O homem não precisa apenas comer e beber, mas se nutrir, se valer da mesa para conviver, ter uma relação consciente com o produto do próprio trabalho para que a vida faça sentido, pois o sentido da vida está no sentido de si mesmo e do mundo no qual se vive (SHAH, 1977). Para o ser humano não basta estar vivo; é preciso viver em plenitude, presença e atenção. A fome de sentido é a pior fome<sup>17</sup> e constitui o ambiente propício ao fanatismo religioso e político ou para o edonismo desenfreado. A expressão desenvolvimento, portanto,

---

<sup>17</sup> A mitologia grega conta a estória de Erisícton, um homem grosseiro que desprezava os deuses e que desafiou a deusa Ceres, profanando um bosque a ela consagrado. Como castigo, foi condenado a uma fome interior eterna. Não importava quanto comesse, sempre estava com fome. Ao final acabou por devorar todos os seus bens, os próprios membros e partes do corpo, vindo a ser libertado apenas com a morte (Bulfinch, 1965).

indelevelmente vinculada que está ao conceito de crescimento econômico, superprodução e acumulação de bens, não pode bem representar um modelo de existência que se alterne ao modelo desenvolvimentista.

Por fim, um último motivo para buscarmos alternativas ao termo “desenvolvimento sustentável” é a sua utilização ideológica. O termo é freqüentemente utilizado para camuflar o modelo desenvolvimentista. A expressão sustentável se segue à expressão desenvolvimento como forma de fazer acreditar que é possível conciliar o inconciliável. É possível falar em mineração sustentável? É possível falar em produção de energia nuclear sustentável? É possível se falar em monocultura sustentável? É possível falar de megalópoles sustentáveis? É possível falar em meia morte? Não, não é possível. A terminologia “desenvolvimento sustentável” tem um significado ideológico, no sentido marxista do termo (LYRA FILHO, 1999), isto é, cria uma informação falsa em relação à realidade, um simulacro (representação mentirosa) da realidade (BAUDRILLHARD, 2005).

A expressão “desenvolvimento sustentável” não deixa claro que para haver desenvolvimento social e humano é preciso, não a busca estéril de procurar conciliar o inconciliável, mas sim fazer opções entre os valores e as prioridades do mercado e os valores e as prioridades do ser humano individualmente e coletivamente considerado. Não que o homem deva parar de minerar, plantar ou produzir energia. A questão aqui é onde ele pode fazer isso, de quanto ele precisa e quais são suas prioridades e reais necessidades. A quem deve servir uma opção destrutiva de um ecossistema ou espécie ou até que ponto se deve priorizar as necessidades humanas em detrimento da existência e necessidades de outros seres vivos?

É preciso, portanto, uma nova denominação para designar um modelo de vida, de existência individual e coletiva que se contraponha ao denominado “modelo desenvolvimentista”. Como o modelo de existência nesse trabalho reconhecido como alternativo ao denominado “modelo desenvolvimentista” não foge substancialmente do modelo apresentado pelo professor Ignacy Sachs, ou seja, se guia pelos mesmos três princípios básicos: a) preservar todas as formas de vida humanas e não humanas; b) preservar as possibilidades de existência das futuras gerações, humanas e não-humanas, e; c) buscar uma



distribuição mais justa e racional dos recursos naturais e dos talentos e conhecimentos humanos, em prol da evolução material e espiritual possível do homem, presente e futuro, substitui-se, no presente trabalho, a expressão “desenvolvimento sustentável” por “envolvimento ecológico” para denominar esse novo paradigma, valendo-se para tanto da ética do cuidado defendida pelo professor Leonardo Boff (BOFF, 2003).

Utiliza-se a expressão envolvimento porque este é o ponto de partida e de chegada de um ciclo dialético. O fim último de algo num processo dialético é constantemente chegar a si. É justamente o que falta hoje para a nossa civilização moderna: olhar para si, enfrentar a si mesma e seus problemas reais. Ela precisa se envolver mais com as questões reais de sua existência e se distrair ou se des-envolver menos. A palavra envolvimento utilizada no presente trabalho representa uma opção, um compromisso. Mas, compromisso com o quê? O envolvimento aqui é um envolvimento ecológico, ou seja, é um compromisso com a atual situação da civilização humana e da vida no planeta Terra.

Usa-se a expressão “ecológico” e não “humano”, porque entende-se que todo ser humano é um ser ecológico, isto é, os problemas humanos são uma modalidade de problema ecológico, pois, por definição, um ecossistema, em qualquer escala, é a interação de elementos vivos com elementos não vivos e vice-versa e, por certo o ser humano e sua civilização são elementos vivos desse ecossistema chamado Terra (LOVELOCK, 2006). A expressão “ecológico” é, portanto, mais abrangente que a expressão “humano”, na medida em que o ser humano e sua civilização são parte biosfera, não estando dissociados da realidade ecológica a qual compartilham com as briófitas, as baleias e a atmosfera (LOVELOCK, 2006).

### **5.1.2 - O Novo Paradigma Científico e a Biologia da Conservação.**

Dentro da Ciência, nos últimos 30 (trinta) anos, emerge um novo paradigma (SANTOS, 2000). Trata-se, em verdade do resgate de uma maneira verdadeiramente experiencial de se produzir o conhecimento. Tal método influencia e influenciará a produção de conhecimento no campo da conservação da natureza e da gestão ambiental. Várias são as ciências hoje que procuram a construção de uma epistemologia que busca superar segregações

e dicotomias entre os vários ramos do conhecimento (SANTOS, 2000; LEFF, 2004). A Biologia da Conservação também representa uma das inúmeras manifestações científicas do novo paradigma e apóia reações não apenas epistemológicas dentro da ciência, mas também reações políticas e jurídicas ao denominado “modelo desenvolvimentista”.

O paradigma científico emergente possui quatro características básicas (SANTOS, 2000) e podem ser identificados na Biologia da Conservação. Primeiro funda-se na idéia de que **todo conhecimento científico-natural é também científico-social**, buscando quebrar a dicotomia que se criou entre homem e natureza.

Depois, segundo o novo paradigma, **todo conhecimento é ao mesmo tempo local e total**, ou seja, busca evitar a excessiva fragmentação e especialização do conhecimento. Aqui nasce uma epistemologia ambiental (LEFF, 2000; LEFF, 2004), que faz dialogar em vários graus de complexidade (pluridisciplinariedade, interdisciplinariedade e transdisciplinariedade) os vários ramos da ciência e do conhecimento humano (GUSTIN; DIAS, 2000).

Em terceiro lugar, **todo conhecimento é auto-conhecimento**, isto é, a ciência passa a considerar os valores do cientista e dos financiadores da pesquisa como elementos da pesquisa, variáveis que também devem ser ponderadas. E, por fim, **todo conhecimento científico visa constituir-se em senso comum**, isto é, deve ser elemento a dialogar com os saberes não científicos, democratizar o saber como possibilidade de evolução cultural e espiritual do homem, sem, contudo, perder o compromisso de uma busca responsável e desmistificada pelo conhecimento.

Pode-se afirmar que a Biologia da Conservação surge como ciência construída nos moldes do novo paradigma científico. Seu próprio objeto lhe impõe essa condição. Não obstante seu objetivo primordial seja a conservação da biodiversidade, o meio social é também é também trabalhado pela Biologia da Conservação, ainda que se trate de um objeto secundário.

O biólogo da conservação por vezes tem de enfrentar, ou ao menos considerar na sua pesquisa, questões sociais e políticas, muitas vezes em parceria com outros ramos da ciência, com os habitantes humanos do ambiente que se estuda e com o Estado, pois são as atividades humanas a maior interferência hoje na biodiversidade, mais precisamente a causa de sua perda. Ademais é possível afirmar que o homem é o problema ecológico do homem. Guardadas as devidas proporções, o biólogo da conservação é também um gestor ambiental de conflitos e recursos materiais indispensáveis à existência humana, mas cujo objetivo principal é a preservação da biodiversidade.

Verificam-se, portanto, todos os pressupostos do paradigma científico emergente, nos termos definidos por Boaventura de Sousa Santos (Santos, 2000) de uma nova epistemologia científica dentro do objeto e do método da Biologia da Conservação. Em primeiro lugar porque o objeto da Biologia da Conservação é definido por um valor ético e econômico claro, qual seja, proteger a biodiversidade seja por seus valores intrínsecos, construções experimentais, éticas e religiosas do homem, seja por seus valores utilitaristas de serviços, bens, informações e estética que servem ao homem e sua qualidade de vida.

Na Biologia da Conservação o cientista não pode se distanciar de si mesmo afirmando uma falsa neutralidade e imparcialidade na produção do conhecimento. Pelo contrário; é pressuposto metodológico do biólogo da conservação buscar uma imparcialidade real, reconhecendo valores no seu processo de pesquisa e lidando claramente com eles. Afirma-se aqui, portanto, que todo conhecimento é auto-conhecimento, pois a ciência assume um valor ético como elemento metodológico e o cientista passa a não se distinguir de seu objeto de estudo (SANTOS, 2000). A ciência moderna tem de considerar que a experiência é um fator indispensável e fundamental para todos os ramos do pensamento humano e não pode resumir a experiência do aprendizado ao conceito de “experimento”, onde o experimentador supostamente poderia permanecer tanto quanto possível fora da experiência. Ao contrário, o experimento é parte da experiência e esta não se resume ao trabalho controlado de laboratório (SHAH, 1977).

Não que o fato de se admitir um objetivo para a ciência a torne “parcial” e, na origem, destituída da isenção necessária para se chegar à verdade. Trata-se de se considerar um elemento objetivo muitas vezes oculto nas pesquisas científicas, que perpassa subliminarmente as ações e direções que são tomadas por cientistas e suas instituições. Trata-se aqui de adotar uma postura de “sóbria indiferença” perante o objeto de pesquisa (VARGAS, 2003). Na Biologia da Conservação a assunção de um valor objetivo lhe dá um norte e a torna mais comunicável ainda (POOPER, 2003). As verdades inicialmente assumidas, seus axiomas, não são dogmas, mas referenciais de pesquisa que por certo irão evoluir com o tempo, à medida que o conhecimento sobre os fatos avança. Por isso, correto se dizer que o conhecimento produzido pela Biologia da Conservação é auto-conhecimento, isto é, auto-conhecimento tanto para o cientista da conservação, como para a própria Biologia da Conservação.

É também possível se verificar a atuação do novo paradigma científico emergente na Biologia da Conservação, uma vez que dentre seus princípios de atuação mais importantes está o de que a presença humana, as necessidades humanas, as correções de rumo e valor que devem ser discutidas pelo homem na sua relação com o meio ambiente, devem ser incluídas no planejamento da conservação (MEFFE *et al*, 2005; RICKLEFS, 2003).

Confirma-se aqui também que todo conhecimento científico-natural é também científico-social e, como o sucesso do objeto dessa ciência é o conhecimento sobre a biodiversidade e a sua proteção, isso implica dizer que ela deverá constituir-se em senso comum social, ou seja, numa nova postura cultural da sociedade frente ao meio ambiente, e não apenas um conhecimento restrito à academia. A Biologia da Conservação é, por exemplo, fonte de conhecimento e parte do fundamento teórico da educação ambiental e cidadã do indivíduo privado e coletivo. Exemplo claro disso são os inúmeros projetos de conservação hoje existentes que não se limitam à investigação e observação da interferência das atividades humanas nos processos ecológicos e biológicos, buscando ir além e entender e enfrentar as causas sociais, políticas, econômicas e jurídicas que afetam esses processos e, desse modo, incentivar novas posturas e criar novos mecanismos econômicos, jurídicos, sociais que levem a sociedade à adoção da preservação efetiva da vida em todas as suas formas (FELFILI *et al*, 2005; MEFFE *et al*, 2005).

Por fim, trata-se de uma ciência total e local. A Biologia da Conservação é uma ciência, em primeiro lugar, interdisciplinar, ou seja, que busca a coordenação dos princípios e dos métodos de várias outras ciências e ramos do conhecimento como forma de enfrentar problemas teóricos específicos e da sua aplicação prática (GUSTIN; DIAS, 2000). Em segundo lugar, porque não só faz interagir campos do conhecimento acadêmico, como também do senso comum popular, isto é, do conhecimento e práticas efetivamente realizadas pelo cotidiano social (SANTOS, 2000). Desse modo ela busca influenciar o comportamento social e por ele é influenciada, não de forma passiva, mas crítica, objetivando a autocrítica e a revisão das teorias e práticas diante de novas constatações e problemas empíricos e teóricos, vez que, toda ciência, para ser ciência, deve se reconhecer falível e passível de evolução (POOPER, 2003, MAGNUNSSON, 2003).

A Biologia da Conservação, assim como outras ciências, nasce em resposta à fragmentação do conhecimento (sem diálogo com o todo) e ao mesmo tempo busca evitar a sua homogeneização (valorização dos saberes especiais e locais). Trata-se de uma ciência interdisciplinar que, tendo como ponto de partida as ciências naturais, sobretudo a Ecologia e a Biologia, busca fundir o objeto científico de disciplinas “naturais” com “sociais”, evoluindo para uma ciência cujo objeto será de tal forma próprio, que demandará uma epistemologia peculiar, formando uma ciência transdisciplinar (LEFF, 2000; LEFF, 2004; GUSTIN ; DIAS, 2000). Boaventura de Sousa Santos (2000) lembra que muitas são as ciências que estão a representar esse novo paradigma e cita, como exemplo de ciências que possuem epistemologia muito própria e desafiadora, semelhante à Biologia da Conservação, a Psicologia, a Geografia, a Ecologia, a Astronomia, a Arqueologia e a Paleontologia e Paleoecologia, ciências, aliás, em estreita ligação com a Biologia da Conservação.

A Biologia da Conservação possui ainda uma característica que lhe é própria: é uma ciência criada para enfrentar uma crise, a crise da biodiversidade. Ela muitas vezes tem de desenvolver teorias e testá-las em face da urgência e da iminência da destruição de uma espécie, população ou *habitat* sobre os quais não há ainda informação suficiente. Por essa

razão os autores e teóricos da Biologia da Conservação e os ecologistas<sup>18</sup> desenvolveram princípios de ação e cuidado fundamentais para o desenvolvimento de seus trabalhos, princípios esses que acabaram por ser incorporados às legislações nacionais e internacionais, como é o caso dos princípios da precaução e da prevenção e do valor intrínseco da biodiversidade (MACHADO, 2008; ANTUNES, 2008; MILARÉ, 2007; MEFFE *et al*, 2005). Aqui a Biologia da Conservação mostra sua interação com a Ética, com a Ciência Política e com o Direito. Vê-se, portanto, que a Biologia da Conservação é uma ciência extremamente revolucionária, seja por seu objeto, seja pelo seu método ainda em construção, seja pela relação que estabelece com outras ciências e com os conhecimentos não científicos (senso comum).

No bojo dessa nova ciência, cujos desafios não diminuem suas potencialidades, é que se constrói a base teórica e prática para a criação e gestão de uma série de estratégias de conservação, que visam combater as principais causas de perda de biodiversidade do planeta, além de outros problemas ecológicos e sociais.

Dentre essas estratégias estão as unidades de conservação da natureza e seus instrumentos de gestão, quais sejam, os planos de manejo e os conselhos gestores. As unidades de conservação, portanto, juntamente com seus instrumentos de gestão compartilham o mesmo destino da ciência que lhes orienta, qual seja, promover a proteção da vida em todas as suas formas, descobrindo e promovendo, para tanto, a construção de novos valores sociais e a adoção de novos padrões de vida para a sociedade atual, seja no campo tecnológico, seja no campo das relações humanas.

## **5.2 - Perda de Biodiversidade do Planeta e Estratégias de Conservação.**

Várias são as causas de perda de biodiversidade no planeta identificadas e estudadas pela Biologia da Conservação. Podemos identificar causas diretas e indiretas dessa perda (GUAPYASSU, 2006). As causas diretas, em síntese, são a destruição e a degradação de

---

<sup>18</sup> Utilizamos o termo “ecologista” para designar a pessoa que, não obstante não seja ou atue como um ecólogo, trabalha e se engaja em projetos de conservação da biodiversidade no planeta.

*habitat*, (notadamente a poluição e a fragmentação), invasão de espécies introduzidas e super-exploração de recursos vivos e não-vivos. As causas indiretas são aquelas que promovem as causas diretas, todas relacionadas com o modelo desenvolvimentista já discutido, podendo ser resumidas no seguinte: crescentes índices demográficos, tecnologias não sustentáveis de exploração e uso de recursos, opções de usos e valores éticos, políticos, religiosos e jurídicos que determinam certos modos de usar os recursos naturais, desigualdade social entre castas sociais e nações no acesso e uso de recursos naturais, supremacia de determinadas atividades econômicas sobre outras e monopólio de mercados, da informação, do conhecimento e de tecnologias alternativas de produção (GUAPYASSU, 2006; PELIZZOLI, 2004).

O modo de vida da modernidade e os valores que o sustentam, portanto, são as causas indiretas de perda de biodiversidade do planeta. Sua lógica de acumulação de bens de produção e consumo impõe uma frequência e um grau de interferência nos componentes ecológicos que inviabiliza o uso ecologicamente envolvido de recursos a médio e longo prazos e a sua disponibilização para o saciamento das necessidades básicas dos mais de 6 bilhões de habitantes humanos e os outros seres vivos deste Planeta.

Para o enfrentamento dessas causas de perda de *habitats* e de biodiversidade, a Biologia da Conservação tem produzido informações, questionado valores sociais, éticos, religiosos e jurídicos, buscado alternativas econômicas e políticas e desenvolvido técnicas de conservação, no nível das espécies e populações e no nível das comunidades ecológicas. Essas técnicas e instrumentos criados, bem como os valores ecológicos aí embutidos, têm sido incorporados pela legislação ambiental mundial e brasileira (BRITO, 2000). Dentre eles estão as unidades de conservação e seus mecanismos de gestão que se sintetizam no seu plano de manejo e conselho gestor.

O conselho gestor e a unidade de conservação constituem fóruns locais ou regionais de discussão política e econômica para o desvendamento de alternativas à sobrevivência digna do homem com respeito às demais formas de vida existentes e com respeito à justiça na distribuição dos recursos. Dentre as estratégias da Biologia da Conservação, a unidade de

conservação de proteção integral é, se efetivamente implementada, a mais eficiente e completa para o enfrentamento das causas de perda de biodiversidade apresentadas.

Existem basicamente duas estratégias de conservação: a conservação *ex situ* e a conservação *in situ*. Conservação *ex situ* ou fora da natureza “*é a preservação de componentes da diversidade biológica fora de seus habitats naturais em ambientes artificialmente mantidos como zoológicos<sup>19</sup>, aquários, jardins botânicos<sup>20</sup> e bancos de gens*” (GUAPYASSU, 2006). A conservação *in situ* ou na natureza, é a mais recomendada e a mais eficiente, principalmente para a proteção de comunidades e manutenção da dinâmica dos processos naturais. O conceito foi positivado no art. 2º, inciso VII, da Lei do SNUC como sendo 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*” (MEDAUAR, 2008).

A conservação *ex situ* é recomendada para a proteção de espécies e populações com grandes exigências de espaço, mas que estão sofrendo com a fragmentação e destruição de seu *habitat*, sendo levada ao declínio. Todavia, a conservação *ex situ* só faz sentido se combinada com a conservação *in situ*. Manter alguns exemplares de uma espécie vivos por procedimentos artificiais e em cativeiro, desconsiderando a possibilidade de se devolvê-los à natureza ou ao menos manter espécies e suas populações viáveis em seu ambiente natural é, em verdade, reconhecer sua extinção ecológica, embora não a extinção biológica. Isso porque não faz sentido manter uma espécie fora do seu processo evolutivo e sem cumprir suas funções ecológicas, não obstante, se aliada à conservação *in situ*, a conservação *ex situ* matém um “*pool*” genético da espécie, que também pode ser garantido em bancos de tecido.

A conservação *ex situ* deve ser considerada como um instrumento de monitoramento e manejo de espécies e populações raras ou ameaçadas de extinção de forma a garantir sua existência e viabilidade na natureza. As estratégias de conservação *ex situ* e *in situ* devem ser

---

<sup>19</sup> No Brasil, a disciplina de Jardins Zoológicos é feita pela Lei Federal nº 7.173/83, e por vários atos administrativos normativos do IBAMA.

<sup>20</sup>Os Jardins Botânicos são objeto da disciplina da Resolução nº 339, de 25 de setembro de 2003, do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA.



consideradas abordagens complementares, sendo a conservação *ex situ* um dos instrumentos da conservação *in situ*. Ao se adotar com exclusividade a conservação *ex situ*, não teremos, em verdade uma estratégia de conservação, mas uma opção pela coleção de fósseis vivos (PRIMACK; RODRIGUES, 2001).

A estratégia de conservação *in situ* mais recomendada para a efetiva proteção da biodiversidade é a criação de unidades de conservação de proteção integral. Todavia, essa deve ser aliada à criação de unidades de conservação de uso sustentável e outros instrumentos de gestão territorial como os Planos Diretores Municipais e os denominados Zoneamentos Ecológico-Econômicos que também cumprem papel decisivo na conservação *in situ*, estabelecendo zonas de amortecimento, corredores ecológicos e padrões diferenciados de uso dos recursos naturais. Isso porque não é possível conseguir fazer com que um ecossistema e suas espécies desenvolvam seu papel evolutivo e ecológico isolando-os. Tampouco se pode conceber a conservação sem pensar na estruturação da paisagem e das atividades humanas, de forma a poder harmonizar a presença e convivência desses seres vivos. Por conta disso é que se faz necessário conciliar espaços intocados ou relativamente intocados com espaços ocupados e utilizados pelo homem de maneira ecologicamente envolvida.

A proteção de espaços intactos deve, dessa forma, se articular com o planejamento da gestão territorial dos espaços ocupados pelo homem, de forma a harmonizar a ocupação humana com os projetos de conservação de proteção integral. Os ecossistemas e todas as suas comunidades vivas podem ser protegidos pelo estabelecimento de espaços especialmente protegidos, dentro e fora de unidades de conservação e ainda com apoio da restauração e da recuperação ecológica em espaços já antropizados, que poderão servir tanto à proteção integral da natureza, quanto à reutilização por atividades humanas, evitando, assim, novas pressões sobre espaços não alterados.

Os ecossistemas da terra podem, desse modo, ser classificados desde os mais intactos, ou seja, os que possuem a menor interferência humana possível e os mais antropizados, como áreas rurais e cidades, que também devem ser considerados ecossistemas, ainda que mais homogêneos e pobres em biodiversidade (SPIRN, 1994). Em cada um desses ecossistemas é

possível se estabelecer a conservação, a preservação e a recuperação ambiental. Todavia, é imperioso lembrar que essas estratégias de conservação da biodiversidade só fazem sentido com a manutenção de grandes espaços integralmente protegidos da antropização humana, que, no caso brasileiro, são as unidades de conservação de proteção integral, seguidas das Áreas de Preservação Permanente (artigos 1º, 2º e 3º do Código Florestal Brasileiro, Lei nº 4.771/65 – MEDAUAR, 2008).

### **5.3 - As Unidades de Conservação.**

#### **5.3.1 - Conceito de Unidade de Conservação.**

O conceito contemporâneo de unidade de conservação surge em 1870, nos Estados Unidos, com a criação do Parque Nacional de Yellow Stone <sup>21</sup> localizado em territórios dos estados de Montana, Idaho e Wyoming, ainda que, como adverte BRITO (2000), a definição do conceito moderno de parque já houvesse sido esboçada no ano de 1830 por George Catlin e que tenham existido outros tipos de áreas protegidas definidas anteriormente da criação do referido parque. Desde a criação do primeiro parque contemporâneo até hoje, o maior argumento para a criação de áreas naturais protegidas, ao contrário do que ocorreu com os bosques, santuários e reservas de caça da antiguidade, da idade média e do absolutismo moderno, foi a sua função de preservação de espaços onde a população em geral pudesse desfrutar do lazer em contato com a natureza (BRITO, 2000; MAGALHÃES, 2003).

A figura do parque, por muito tempo, passou a ser tratada como sinônimo de unidade de conservação e por um bom tempo não se pensava em áreas protegidas voltadas exclusivamente para a preservação da natureza, sem qualquer interferência humana ou com interferências muito diminutas ou qualificadas como a pesquisa científica. Ou o contrário; não se trabalhava a hipótese de se tentar transformar territórios já inteiramente ocupados pelo ser humano em unidades de conservação com o objetivo de ordenar a presença humana e garantir funções ecológicas básicas do ecossistema, como hoje ocorre com as Áreas de Proteção Ambiental brasileiras.

---

<sup>21</sup> [www.nps.gov/yell](http://www.nps.gov/yell)

No final do século XIX e início do século XX, portanto, quanto ao entendimento do que seja unidade de conservação ou parque, prevalece a corrente dos denominados preservacionistas, representados por figuras ilustres como os naturalistas John Muir e Aldo Leopoldo, para os quais uma unidade de conservação deveria ser um espaço intocado (MEFFE *et al.*, 2005; BRITO, 2000). Todavia, sem descuidar da necessidade da existência de tais espaços, surgiram conservacionistas defensores do uso racional e “sustentável” dos recursos naturais. Seu maior representante foi Gifford Pinchot, para o qual a conservação deveria se basear em três princípios: o uso dos recursos pela geração presente, a prevenção do desperdício e a garantia de que os recursos naturais pudessem servir a todos (BRITO, 2000).

Até 1933 já haviam sido criados parques em vários locais do planeta, não existindo, todavia, um conceito mundial para parques ou mesmo um conceito que abarcasse todas as categorias existentes de unidades de conservação. No Brasil, a partir da “Era Vargas”, o Estado começa a incorporar em seu patrimônio os recursos naturais antes considerados pelo ordenamento jurídico brasileiro como coisa de ninguém (*res nullius*<sup>22</sup>), ou seja, aquilo que pertencia a quem chegasse primeiro e conseguisse, com seu poder político, econômico, bélico, etc, manter-se e legitimar-se na propriedade desses recursos (SILVA, 2000; IRVING, 2006; SÁNCHEZ, 2000).

Aos poucos, todavia, o Estado e o Direito brasileiros, sob o argumento de melhor distribuir a riqueza nacional e impulsionar o progresso econômico do País, foram incorporando ao patrimônio “público” todos os recursos naturais, a exemplo da água<sup>23</sup>, da fauna<sup>24</sup>, de parte da flora<sup>25</sup> e dos minérios<sup>26</sup>, bens antes apropriáveis por quem tivesse poder

---

<sup>22</sup> *Res Nullius*, do Latim “coisa de ninguém”.

<sup>23</sup> A própria água, até a promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, podia ser incorporada ao patrimônio privado. Hoje a gestão das águas é disciplinada pela Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97) e por outras normas editadas ainda na década de 30, já parcialmente revogadas como o Código de Águas de Getúlio Vargas (Decreto nº 24.643/34) e não se admite sua propriedade privada. As águas brasileiras, portanto, ou são bens da União, ou constituem bens dos Estados-membros.

<sup>24</sup> A fauna passa a ser bem da União com o Código de Fauna em 1967.

<sup>25</sup> A flora é considerada um bem de interesse coletivo e difuso, embora siga a dominialidade das terras onde se encontram. Todavia, os institutos da Área de Preservação Permanente e da Reserva Legal, dentre outros instituídos pelo Código Florestal Brasileiro, estabelecem limitações e proibições de uso à propriedade privada, limitando o poder privado de dispor de recursos ecológicos que, em verdade, possuem função social e pública, a exemplo da flora, em todas as suas fitofisionomias e biomas.

econômico e político para fazê-lo. Mesmo essa apropriação não foi suficiente para defender e melhor distribuir esses recursos, uma vez que pelos regimes concessionários e permissionários, as mesmas elites econômicas e políticas conseguem pela concessão do Estado que dominam, o que antes conseguiam pela violência e outros mecanismos de poder (SILVA, 2000).

Sob um forte espírito nacionalista e ufanista, portanto, foram criados, no Brasil, vários Parques Nacionais e outras unidades de conservação, símbolos do orgulho nacional e da potência territorial do Brasil. O fenômeno se repetiu na década de 70, sob o regime militar instaurado em 1964 (SÁNCHEZ, 2000). Até esse momento, no Brasil, portanto, as unidades de conservação se confundiam com os parques e antes de serem um instrumento de conservação e envolvimento ecológico propriamente dito, eram encarados como verdadeiros monumentos nacionais voltados à visitação pública.

Com a finalidade de definir um conceito para os parques foi convocada a Convenção para Preservação da Fauna e da Flora em seu estado Natural, em Londres. Sete anos depois (1940) foi realizada a Conferência para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, conhecida como Convenção Panamericana, realizada em Washington, EUA, com o objetivo de discutir as experiências dos países ali representados e dos resultados da Conferência de Londres. Buscou ainda o comprometimento dos países sul-americanos na criação de áreas naturais protegidas e, principalmente, unificar os conceitos e objetivos de algumas unidades de conservação (BRITO, 2000).

Em 1948, no Congresso organizado pelo Governo Francês e a UNESCO, a fim de coordenar e iniciar trabalhos de cooperação e orientação internacional na criação e gestão de espaços especialmente protegidos e outras atividades relacionadas com a proteção da natureza, foi fundada a União Internacional para a Proteção da Natureza (UIPN), que englobava instituições governamentais e não-governamentais. Inicialmente a UIPN ocupou-se da

---

<sup>26</sup> O minério, pelo artigo 20, IX, da Constituição Federal, é bem pertencente à União Federal, o qual pode ter sua exploração concedida ao particular. O órgão responsável por essas concessões é o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM. O Código de Minas Brasileiro é o Decreto-Lei nº 22767, que graças a várias alterações, ainda está em vigor, todavia, defasado em vários aspectos.

preservação de mamíferos populares de grande porte, todavia, em meados dos anos 50, a constatação óbvia de que era impossível preservar qualquer espécie sem a preservação do seu *habitat* e de todos os processos ecológicos que o sustentam (MEFFE *et al*, 2005) levaram a UIPN a rever sua estratégia de ação, passando a atuar tanto em espaços de preservação (proteção integral), quanto de conservação sentido amplo (proteção integral e uso sustentável), atuando nas áreas limdeiras das unidades de conservação e enfrentando problemas sociais causadores dos problemas ambientais. A partir de 1965 a UIPN muda sua sigla para UICN - União Internacional para a Conservação da Natureza (BRITO, 2000; UICN, 2007).

No final dos anos 60 e início dos 70 a comunidade internacional atentou para o fato de que o problema ambiental do planeta deveria ser trabalhado de forma integrada por todos os países, vez que todos os problemas ambientais do globo estão de alguma forma inter-relacionados. Outra questão que começou, então, a ser enfrentada foi a dos conflitos entre populações humanas e áreas protegidas e as várias questões sociais, políticas e econômicas que levavam à destruição de *habitats*. Em 1968, Paris, ocorreu a Conferência da Biosfera e em 1970, como um desdobramento de 1968, veio a primeira conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente - Conferência de Estocolmo, Suécia, em 1970 (BRITO, 2000; SANCHÉZ, 2000; UNESCO, 2003). Da Conferência de Estocolmo surge o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, financiando e apoiando vários projetos envolvendo unidades de conservação. Também nos anos 70 foi, lançado pela UNESCO, o Programa o Homem e a Biosfera com a proposta de tentar integrar biorregiões ocupadas, semi-ocupadas ou pouco ocupadas pelo homem, buscando resgatar a relação do homem com a natureza (UNESCO, 2003).

Discutindo a possibilidade da manutenção de pessoas em espaços especialmente protegidos, a 11ª Assembléia Geral da UICN, em 1970, no Canadá, e a 10ª Assembléia Geral da UICN, em 1975, no Zaire, alertaram para a necessidade de a conservação buscar também a não degradação social, cultural e econômica de grupos humanos (BRITO, 2000). Começa a se esboçar a necessidade de criar unidades de conservação para além das unidades de proteção integral, ampliando o conceito de unidade de conservação de estratégia de conservação *in situ*,

para instrumento de conservação *in situ*, gestão territorial e de disciplina do acesso e uso de recursos naturais.

Todavia, isso não significou a substituição das unidades de proteção integral, mas sim a adoção de mais um instrumento para a sua viabilização e para a melhoria da qualidade de vida humana, qual seja, as unidades de uso sustentável ou de uso direto de recursos naturais. Importante frisar que as unidades de uso sustentável vão, juntamente com zonas de amortecimento e corredores ecológicos, compor instrumentos para a viabilização das unidades de proteção integral.

Sozinhas, as unidades de uso sustentável acabam perdendo sua função de proteção da biodiversidade e dos processos ecológicos básicos e passam a desempenhar um outro papel não ecológico, mas apenas econômico ou político de ordenação territorial. De outra sorte, as unidades de conservação de proteção integral, sozinhas e isoladas, nunca vão cumprir seu papel de proteção da biodiversidade, pois precisam, para enfrentar os efeitos do isolamento e fragmentação de habitats, do apoio de unidades de conservação de uso sustentável que busquem conciliar a presença humana com necessidade de se combater esse isolamento e fragmentação.

Em 1980, a UICN-PNUD-WWF apresentaram o texto intitulado “Estratégia Mundial para a Conservação” buscando, como objetivos, manter processos ecológicos essenciais e os sistemas vitais do planeta, preservar a diversidade genética e assegurar o aproveitamento humano sustentado das espécies e dos ecossistemas (BRITO, 2000). O texto buscou incentivar principalmente a conservação integrada com as denominadas comunidades tradicionais.

No ano de 1985 a ONU e a UICN passaram a considerar como parques nacionais as unidades de conservação que possuíssem em seu interior ocupações humanas (rurais ou urbanas, ou ambas), desde que essas áreas estivessem restritas a uma zona específica da unidade e não prejudicassem a conservação efetiva das demais zonas. Tratava-se, em verdade, de unidades de conservação com funções de gestão territorial e preservação da paisagem que hoje constituem o objeto das Áreas de Proteção Ambiental brasileiras, e que em países como

Portugal, Espanha, Japão e Inglaterra recebem a alcunha de parques naturais ou simplesmente parques (IBAMA, 2001; BRITO, 2000).

Com a segunda Conferência Nacional das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1990, no Rio de Janeiro (ECO-90), amplia-se o discurso de que a conservação deve trazer benefícios mais óbvios às comunidades locais, isto é, deve também ser uma oportunidade para o enfrentamento de problemas sociais locais, uma vez que, na grande maioria dos casos, os problemas ambientais estão estreitamente vinculados a problemas culturais, sociais, políticos e econômicos (MEFFE et al, 2005). Para tanto, a política de conservação deveria necessariamente ser integrada às políticas econômicas e de gestão do acesso e uso de recursos naturais pelas nações do mundo.

Pouco se implementou das intenções declaradas na Conferência do Rio. Em Joanesburgo, na África do Sul, com a terceira Conferência Nacional das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada em 2002, (Rio + 10), o que se pôde constatar foi o uso conveniente do confuso conceito de “desenvolvimento sustentável” para a sustentação de um modo de produção e consumo que, em verdade, é incompatível não apenas com qualquer tentativa racional e real de proteção da vida e dos processos ecológicos do planeta, mas, principalmente, com os objetivos de uma efetiva justiça social, ou seja, de uma justa distribuição da riqueza e do bem estar no planeta. Não houve uma incorporação significativa da conservação aos projetos econômicos mundiais, não obstante o conceito de unidade de conservação tenha se expandido das unidades de proteção integral, para as denominadas unidades de uso sustentável.

O fato é que o conceito de unidade de conservação acabou agregando mais e mais a função de instrumento de gestão territorial e de recursos naturais, adotando desde a proteção integral da natureza, até a gestão ordenada do território e dos bens que o homem pode obter dos ecossistemas. Vê-se, portanto, que hoje as unidades de conservação transcendem a lógica da proteção isolada de fragmentos de *habitats*, para uma estratégia de proteção de todo o planeta, buscando reorientar opções políticas e econômicas sobre o acesso e uso dos recursos naturais de forma que as funções ecológicas do planeta sejam efetivamente mantidas e que

modelos de relações humanas sejam conservados ou criados. Desse modo o conceito de unidade de conservação incorpora a idéia de instrumento de gestão de atividades humanas e mesmo de fomento a alternativas econômicas.

Dentro dessa realidade cabe também à Biologia da Conservação a tarefa de transformar os seus conhecimentos técnico-científicos em conhecimentos e comportamentos culturais diferenciados, capazes de proteger a vida em todas as suas formas e mudar as relações humanas entre si e entre o ecossistema que ocupa. Enfim, as unidades de conservação agregam ao conceito de estratégia de conservação *in situ*, o de instrumento de gestão territorial e espaço de construção de opções sociais e econômicas democráticas (SANTOS, 2003; SANTOS, 2000a; BORDENAVE, 1994).

O Brasil também seguiu a mesma linha de evolução das unidades de conservação no âmbito internacional, quanto ao conceito de unidade de conservação, desde a criação do Parque Nacional de Itatiaia, no Rio de Janeiro, em 1937. Após 11 anos de tramitação e intensões debates e tensões no Congresso Nacional e na sociedade, foi promulgado o Sistema Nacional de Unidades e Conservação do Brasil – SNUC (Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000), norma a partir da qual as unidades de conservação brasileiras passaram a dispor de disciplina jurídica própria e sistemática. Até a promulgação do SNUC, o Brasil não possuía um estatuto jurídico que sistematizasse a disciplina das unidades de conservação. A legislação era desintegrada, com várias categorias disciplinadas em leis diversas como o Código Florestal (Lei nº 4.771/65), que previa os Parques e as Reservas Biológicas, e a Lei nº 6.902 de 1981, que tratava das Áreas de Proteção Ambiental e das Estações Ecológicas, além, é claro, de vários decretos e outros atos administrativos normativos do IBAMA e do CONAMA.

O SNUC, seguindo a linha de evolução conceitual das unidades de conservação no mundo, adotou logo no seu artigo 2º, I, como conceito de unidade de conservação o seguinte:

[...] o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídas pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.(MEDAUAR, 2008).



O conceito legal de unidade de conservação reconheceu o duplo caráter desse instrumento: estratégia de conservação *in situ* e ferramenta de gestão territorial, isto é, de gestão das relações de poder definidas no espaço, incorporando o conceito científico de território (SILVA, 2001). O próprio Estatuto das Cidades<sup>27</sup>, em seu artigo 4º, III, “c”, e V, “e”, reconhece como instrumento da gestão territorial as unidades de conservação e os seus zoneamentos ambientais, disponibilizando elementos para a concretização do direito à cidade sustentável e reconhecendo a cidade, e o território do Município (incluindo sua área rural), como um ecossistema, embora com características peculiares, dentre as quais um excesso de seres humanos e uma redução de biodiversidade (SPIRN, 1994).

Todavia, o conceito de unidade de conservação não se esgota em um único artigo. Seu sucesso como estratégia de conservação *in situ* e como instrumento de gestão territorial depende do sucesso em saber adotar, dentro do rol de espécies de unidades de conservação, a unidade ou conjunto de unidades de conservação (mosaico) que podem ser utilizadas para se atingir tal e qual objetivo dentro da conservação da natureza e da administração das relações de poder, portanto relações humanas, que se estabelecem sobre o meio natural. Depende também da qualidade da administração da unidade ou unidades escolhidas, ou seja, da qualidade de seu zoneamento, plano de manejo e, principalmente, de seu conselho gestor.

Do conceito brasileiro legal de unidade de conservação, que não se distancia em nada do conceito internacional adotado, faz-se mister comentar um de seus elementos, qual seja, o seu **regime especial de administração**. O regime especial de administração é a parte mais inovadora do conceito. A especialidade do regime se define por três atributos básicos. O primeiro é o de que as unidades de conservação e suas regras de gestão territorial (SNUC, Decreto nº 4.340/2000 e demais regulamentos, ato de criação e Plano de Manejo), sempre que estiverem em choque com outras normas jurídicas referentes à gestão do território, urbanas ou rurais, do Município, do Estado ou Distrito Federal, e da União, deverão prevalecer pelo princípio da especialidade da interpretação e aplicação das normas jurídicas (DINIZ, 2004; MACHADO, 2008; SANTOS, 2003).

---

<sup>27</sup> a Lei nº 10.257/2001

Em outras palavras, as unidades de conservação, notadamente as unidades que se sobrepõe a territórios ocupados como as APAs, as ÁRIES, as zonas de amortecimento de unidades de proteção integral e os corredores ecológicos, num eventual choque com outras normas de gestão territorial, a exemplo dos Planos Diretores dos Municípios e dos Zoneamentos Agrícolas, devem prevalecer pelo simples fato de serem normas especiais de gestão territorial. A interpretação não pode ser outra, pois, caso contrário, não faria sentido se criar um instrumento de gestão focado na proteção da biodiversidade se se não pudesse fazer com prevalecesse perante outros instrumentos de gestão territorial.

O segundo atributo da especialidade do regime de administração das unidades de conservação é o que mais importa para o desenvolvimento da proposta deste trabalho: é a gestão pública compartilhada com a sociedade civil ou co-gestão (BORDENAVE, 1994). Até a edição do SNUC, as unidades eram geridas exclusivamente pelo Estado. Hoje, as unidades de conservação devem ser geridas com a participação direta ou pelo menos mais próxima daqueles que podem influenciar a gestão da unidade de conservação ou que são mais diretamente influenciados, positiva ou negativamente, pela presença da unidade de conservação. Os conselhos gestores, então, passam a se constituir em órgãos de administração pública diferenciados, formados em parte pelo Estado e em parte por representantes mais próximos da sociedade civil diretamente envolvida com a unidade de conservação.

O terceiro atributo de especialidade que se pode identificar no regime de administração das unidades de conservação são os poderes dos conselhos gestores das unidades de conservação, sua competência. Os conselhos, como se verá adiante, podem ser consultivos ou deliberativos. Em qualquer caso, não constituem órgãos legislativos, isto é, com poderes para criar, modificar ou extinguir originariamente direitos e obrigações. Só a lei estrito senso, ou os atos que possuem força de lei (como a medida provisória, dentro de determinados limites constitucionais) pode fazê-lo. São em verdade, órgãos do Poder Executivo com poderes e funções especiais conferidas por lei e regulamentadas por decretos e normas dos órgãos

ambientais de execução da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81 – MEDAUAR, 2008).

Em resumo, as unidades de conservação evoluíram da idéia de monumento de visitação ou museu ecológico exclusivamente gerido pelo Estado, para tornarem-se, hoje, estratégias técnica, científica, jurídica e política para a conservação *in situ* aliada à gestão territorial compartilhada com a sociedade civil. Em outras palavras, as unidades de conservação são fóruns qualificados de gestão pública que, por meio de seus conselhos gestores e, tendo como referência a lei, os limites físicos do ecossistema e as demandas culturais, devem buscar a proteção da biodiversidade e o enfrentamento dos conflitos sociais que de alguma forma possam interferir na preservação da biodiversidade.

### **5.3.2 - Classificação das Unidades de Conservação.**

Todas as unidades de conservação possuem um objetivo comum: a conservação da vida e de ambientes silvestres. Todavia, como já discutido, para o enfrentamento desse problema, as unidades de conservação devem também enfrentar os conflitos sociais que se instalam em torno dos recursos naturais e da biodiversidade. Cada realidade ecológica e cultural demanda uma estratégia específica de conservação. Por conta disso, as unidades de conservação se multiplicaram em categorias, leia-se, em estratégias de conservação *in situ*, cada qual com uma proposta específica de enfrentamento de conflitos sociais específicos que interferem ou possam interferir na conservação da natureza.

As várias espécies de unidades de conservação compõem uma caixa de ferramentas à disposição da gestão ambiental que devem ser usadas em função do que se quer preservar, do como deve ser preservado, das atividades humanas e seus conflitos que interferem nessa preservação e dos limites e oportunidades técnicos, científicos, físicos, políticos e financeiros dessa preservação. Vários países já possuem o seu sistema nacional de unidades de conservação, com maior ou menos número de categorias.

A União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN<sup>28</sup>) reconhece 3 classes de UCs, sob as quais estão agrupadas as categorias de manejo: **a)** a de uso indireto<sup>29</sup> dos recursos (proteção integral<sup>30</sup>), **b)** a de uso direto<sup>31</sup> de recursos (uso sustentável) e; **c)** as reservas de destinação. O uso indireto exprime a não ocupação e utilização humana do espaço, considerado para fins de exploração ou disposição direta de matéria ou energia. O uso direto dos recursos exprime a ocupação, uso e coleta pelo homem do espaço considerado, em sua plenitude racional, ou seja, em seu favor, mas com respeito à vida. A reserva de destinação implica em manter o espaço considerado incólume, de maneira a ser definido, no futuro, seu uso racional (IBAMA, 1995).

O Brasil, graças ao SNUC, possui hoje 12 (doze) categorias de unidades de conservação, cada qual criada e idealizada para enfrentar um problema específico de preservação, conservação e recuperação ambiental dos ecossistemas e biomas brasileiros.

O número de categorias de unidades de conservação, a princípio, teria se justificado pela experiência vivida no Brasil com a presença humana em unidades de conservação, desde a criação da primeira unidade de conservação brasileira, em 1937 (Parque Nacional de Itatiaia, no Rio de Janeiro), até o início do século XXI. Vários Estados e a própria União trabalhavam com inúmeras nomenclaturas com o objetivo de justificar ou condicionar a presença humana dentro e no entorno de espaços especialmente protegidos. De fato, essa realidade influenciou na quantidade de categorias de unidades de conservação, mas soma-se a ela as várias disputas, debates e acordos políticos feitos durante o processo de aprovação da lei do SNUC.

Independentemente de quais sejam as causas dessa inflação de categorias de unidades de conservação, o fato é que muitas categorias criadas pelo SNUC possuem praticamente a mesma disciplina e poderiam constituir uma única categoria. É o caso dos Monumentos Naturais e Refúgios de Vida Silvestre, das Florestas e Reservas de Fauna, da atual disciplina prevista para Áreas de Relevante Interesse Ecológico e para as Áreas de Proteção Ambiental e

---

<sup>28</sup> [www.iucn.org](http://www.iucn.org)

<sup>29</sup> Art. 2º, IX, do SNUC: uso indireto: aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição de recursos naturais.

<sup>30</sup> Art. 2º, VI, do SNUC: proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais.

<sup>31</sup> Art. 2º, X, do SNUC: uso direto; aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, de recursos naturais.

das Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Reservas Extrativistas. O excesso de categorias pode criar uma certa confusão administrativa e não é vantajoso para a administração e defesa das unidades de conservação, principalmente perante o Poder Judiciário.

De qualquer sorte, é importante deixar claro que o principal objetivo do SNUC é a preservação da biodiversidade e o instrumento que melhor expressa a consecução de tal objetivo é a unidade de conservação de proteção integral. A razão de ser do SNUC, da Biologia da Conservação e do Direito Ambiental, ao menos idealmente, não é prioritariamente resolver os conflitos sociais, pois para isso já existem vários instrumentos jurídicos e de gestão territorial.

O SNUC e o Direito Ambiental se dispõem a resolver problemas humanos para proteger a vida e os processos ecológicos em todas as suas formas. Por óbvio que os problemas humanos e os conflitos sociais em torno dos recursos naturais são extremamente relevantes inclusive para a conservação. Todavia, a Biologia da Conservação e o Direito Ambiental devem encará-los como questões cuja resolução se faz necessária, antes de tudo, para a proteção da biodiversidade do planeta.

Logo, de todas as 12 categorias previstas no SNUC somente três são genuinamente de proteção integral, quais sejam, as Reservas Biológicas, as Estações Ecológicas, os Parques e, dependendo do seu plano de manejo, as RPPNs, pois, pelo SNUC, seguem praticamente a disciplina dos Parques. As demais são instrumentos de conservação *in situ* e gestão territorial complementares à efetivação das unidades de proteção integral. Daí o SNUC prevê a possibilidade da constituição de mosaicos de unidades de conservação (art. 26 do SNUC – MEDAUAR, 2008). Sempre deve existir uma zona núcleo intangível, constituída de unidades de proteção integral, e zonas de transição ou tamponamento, constituídas pelas outras categorias de unidades de conservação, notadamente as de uso sustentável, que têm a função prioritária de garantir o sucesso das unidades de proteção integral ou o sucesso de uma determinada política de gestão territorial que racionalize os usos humanos em relação à proteção da biodiversidade.

Uma APA, por exemplo, só faz sentido se possuir zonas de vida silvestre intangíveis (Resolução CONAMA nº 010/88). Caso contrário passa a ter a função de um Plano Diretor Municipal<sup>32</sup>, Plano de Gestão de Bacia Hidrográfica<sup>33</sup> ou Zoneamento Agroecológico<sup>34</sup>. Não que esses instrumentos de gestão territorial e de recursos ambientais não devam cotejar em sua disciplina a conservação da vida e de ambientes silvestres, mas é que ela passa a ser secundária, sendo, muitas vezes, até eliminada em função de uma opção política e econômica qualquer.

A inflação de categorias de unidades de conservação criadas pelo SNUC deve ser entendida, para evitar confusões, como o reconhecimento legislativo de que os objetivos de conservação, notadamente os da proteção integral, só podem ser atingidos quando se adota, diante da multifacetada realidade física e cultural brasileira, uma igual diversidade de estratégias de conservação e gestão. De qualquer sorte, com o SNUC, a Biologia da Conservação conseguiu elevar a valor jurídico, vários dos princípios éticos e científicos que norteiam sua atuação, além de converter em institutos ou instrumentos jurídicos várias das suas técnicas e conceitos e transformar, em direitos e obrigações, outras tantas práticas e ferramentas de ação, notadamente estratégias de conservação *in situ*.

As Unidades de Proteção Integral são definidas pela lei como unidades cujo objetivo é “*preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais*”, com exceção dos casos expressamente previsto no SNUC. A própria lei também define o que seja uso indireto em seu art. 2º, inciso IX, coadunando-se com o que define a IUCN. Essas unidades equivalem às unidades de uso indireto da IUCN. O outro tipo de unidade é a de Uso Sustentável. São definidas pela lei como sendo aquelas unidades que visam “*compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais*”. São equiparadas às unidades de uso direto da IUCN e têm os conceitos de uso direto e uso sustentável também definidos na lei, em seu art. 2º, incisos X e XI. A terceira categoria da

---

<sup>32</sup> Lei nº 10.257, de 2001 – Estatuto das Cidades.

<sup>33</sup> Lei nº 9.433, de 1997 – Política Nacional de Recursos Hídricos.

<sup>34</sup> Lei nº 8.171, de 1991 – Política Agrícola Nacional.

IUCN não foi considerada pelo SNUC, sendo suas subcategorias distribuídas, quando consideradas, por entre os outros dois tipos previstos no SNUC.

Um elemento importante da disciplina das unidades de conservação é a questão da dominialidade de suas terras. As Reservas Biológicas, Estações Ecológicas, Parques, as Reservas de Fauna e as Florestas são de domínio público. Isso significa dizer que se terras particulares se encontrarem dentro dos limites dessas unidades deverão ser desapropriadas, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (art. 5º, XXIV, CF – MEDAUAR, 2008). No caso das florestas, será admitida a permanência de populações tradicionais que habitavam a área da unidade antes de sua criação, conforme o que se dispuser em regulamento e no plano de manejo da unidade (art. 17, §2º do SNUC – MEDAUAR, 2008).

Os Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida Silvestre possuem uma disciplina própria, admitindo a presença de terras particulares em seu interior, desde que o uso dessas terras seja compatível com o plano de manejo da unidade, o que dependerá de acordo entre os particulares e o Poder Público. Caso contrário, as terras terão também de ser desapropriadas (arts. 12 e 13 do SNUC – MEDAUAR, 2008).

As Reservas Extrativistas e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável, por conta de seus objetivos de proteção não apenas do meio ambiente, mas também de comunidades cujos modos de relação social e econômica com o ambiente são considerados mais ecologicamente equilibrados, também têm tratamento diferenciado. Suas terras são de domínio público, porém, seu uso é concedido às comunidades que justificaram, juntamente com os atributos ambientais, a criação dessas unidades. As terras particulares de outra natureza aí inseridas deverão também ser desapropriadas (arts. 18, 22 e 23 da Lei nº 9.985/2000). As terras indígenas não se enquadram nessas categorias *a priori*, uma vez que se submetem à disciplina especial (arts. 231 e 232, CF). Todavia, se assim concordarem seus habitantes e o órgão competente de tutela das comunidades indígenas do Brasil (FUNAI), uma reserva indígena poderá adotar forma de gestão especial, tornando-se uma RESEX ou RDS (Art. 57 do SNUC – MEDAUAR, 2008).

As Áreas de Proteção Ambiental e as Áreas de Relevante Interesse Ecológico, a seu tempo, admitem a presença de terras particulares em seu território, não havendo a necessidade de desapropriar terras para criar esse tipo de unidade de conservação. A proposta destas unidades de conservação é estabelecer gestão especial para a ocupação e uso do solo numa dada região habitada. Desse modo, seus zoneamentos e planos de manejo atuam como instrumentos de gestão territorial especial em relação aos Planos Diretores Municipais, aos Zoneamentos Rurais e aos Planos de Bacias Hidrográficas, devendo prevalecer em relação a estes em caso de eventual antinomia (choque de normas), como normas especiais (DINIZ, 2004).

As restrições das APAs e ARIEs sobre as propriedades e atividades particulares são limitações administrativas (PIETRO, 2004; CARVALHO FILHO, 2007), como as APPs e Reservas Legais, e não ensejam direito à indenização, por conta de seu caráter geral e abstrato (art. 15, §§ 1º e 2º, do SNUC) isso porque o papel das APAs e das ARIEs é regulamentar a função sócio-ambiental da propriedade e da livre iniciativa econômica de terras particulares, urbanas ou rurais, condicionando a forma de se exercer o direito de propriedade e não expropriando o patrimônio particular (Arts. 5º, XXIII, 180 e 186 da CF – MEDAUAR, 2008).

Por fim temos as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) que são unidades de conservação criadas sobre terras particulares por iniciativa de seus proprietários. Trata-se de um gravame perpétuo sobre a propriedade imobiliária privada, de iniciativa de seu dono. Todavia, para que ocorra o reconhecimento da área particular como uma RPPN é preciso a aprovação do atual Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, o que antes era feito pelo IBAMA.

Essas diferenças fundiárias e de finalidade entre as unidades de conservação vão estabelecer diferenças nos modos de gestão dessas unidades. Embora tenham como instrumentos básicos de gestão os planos de manejo e os conselhos gestores, cada categoria de unidade de conservação, em função de seus objetivos gerais vão desenvolver estratégias próprias de administração para enfrentar não só as peculiaridades de sua categoria, como também de sua realidade ecológica e cultural local ou regional.



Para cada categoria, portanto, deverá ser definido um tipo de conselho gestor, consultivo ou deliberativo, bem como uma estratégia, um “roteiro metodológico” próprio<sup>35</sup>, tanto para sua criação, quanto para a formação de seus instrumentos de gestão, notadamente o plano de manejo e o conselho gestor. Quanto mais habitada e quanto mais a unidade de conservação interferir na esfera privada, patrimonial ou não, maior legitimidade e representatividade deverá possuir o seu conselho gestor para que possa desempenhar uma ação mais eficaz do ponto de vista da consciência ecológica e da própria efetividade da conservação.

### **5.3.3 - Instrumentos de Gestão das Unidades de Conservação.**

Juntamente com o conceito de unidades de conservação, evoluíram as formas de administração desses espaços. Originalmente, esses espaços eram administrados unicamente pelo Estado, ou sendo espaços privados, pelos seus proprietários (IBAMA, 2001). Como originalmente a idéia da unidade e conservação estava exclusivamente vinculada à idéia de monumento ou “museu de fósseis vivos”, como se o ecossistema mais do que algo a ser protegido ou integrado à vida humana, fosse algo a ser apenas visitado ou lembrado, era compreensivo que não houvesse a necessidade de uma gestão compartilhada entre os gestores públicos ou privados e as comunidades locais.

Todavia, com a evolução da preocupação em efetivamente conservar ecossistemas e seus componentes, acabou se constatando que não se consegue proteger processos ecológicos e espécies em fragmentos isolados, tendo de se enfrentar problemas de conservação no entorno das unidades e na rota de migração e dos ciclos ecológicos que vão além dos parques territórios das unidades de proteção integral. Assim, a Biologia da Conservação vai trabalhar nas comunidades lindeiras às unidades de conservação, criar o conceito de corredores ecológicos e zonas de amortecimento e mais; transformar as cidades e o campo em unidades de

---

<sup>35</sup> Recentemente, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade de Conservação da Biodiversidade, por intermédio das Instruções Normativas nº 1, 2 e 3, de 18 de setembro de 2007, estabeleceu, respectivamente, a disciplina própria das diretrizes, normas e procedimentos para elaboração de Planos de Manejo Participativos, para a criação e funcionamento de Conselhos Deliberativos de RESEXs e RDSs e para a criação de RESEXs e RDSs. Em 4 de abril de 2008, saiu a Instrução Normativa nº 4, disciplinando os procedimentos para a obtenção da autorização de pesquisa em RSEXs e RDSs.

conservação de uso sustentável, levando a conservação da biodiversidade aos territórios antropizados das cidades e do campo.

Levar a conservação aos espaços antropizados, significa, porém, questionar modos de vida, estruturas políticas e opções econômicas baseadas na lógica da acumulação e do “desenvolvimentismo” e enfrentar tabus culturais já dissociados de sua origem e necessidades históricas. Para tanto dois grandes trabalhos passaram a fazer parte do dia-a-dia do manejo das unidades de conservação, seja de proteção integral, seja de uso sustentável: a educação ambiental e a gestão participativa e compartilhada das unidades de conservação e outros espaços, público ou privados, seja com os moradores lindeiros, seja com habitantes postados dentro das unidades de conservação (BRITO, 2000; SÁNCHEZ, 2000; SANTOS, 2003).

A estratégia de gestão compartilhada das unidades de conservação, surgida basicamente com a criação das unidades de uso sustentável, tendo como clímax de sua representação as APAs e as Reservas de Biosfera, pela admissão da presença de comunidades em determinados espaços especialmente protegidos, acabou se estendendo para as unidades de proteção integral, no que tange especificamente à gestão do seu entorno e dos seus corredores ecológicos.

No Brasil, já no final do regime militar (início da década de 80), os instrumentos de gestão compartilhada começaram como meras consultas públicas e restringiam-se a parcerias tópicas, principalmente entre órgãos e entidades do próprio Estado, no desenvolvimento de alguns projetos (SANCHÉZ, 2000). Hoje, as unidades de conservação brasileiras possuem uma natureza complexa. Elas são, além de uma estratégia de conservação *in situ* e, portanto, ferramenta de proteção da biodiversidade, patrimônio público, instrumento de gestão territorial e de recursos e atributos ambientais e espaço de consubstanciação da democracia participativa ou direta. Tal essência marcará os seus conselhos gestores com características e objetivos indelévels.

Com o advento do SNUC (Lei nº 9.985/2000), a gestão compartilhada entre Estado e sociedade civil das unidades de conservação passou a ter fórum qualificado e institucionalizado. Surgem aí os conselhos gestores das unidades de conservação, primeiros

instrumentos de administração de uma unidade de conservação, cujos mecanismos de formação e funcionamento, e os limites e potencialidades de atuação analisa-se em capítulo próprio. Todavia, juntamente com o conselho, outros dois instrumentos se destacam na gestão das unidades de conservação, quais sejam, o plano de manejo<sup>36</sup> e o zoneamento ambiental nele contido (arts. 27 e 28 da Lei nº 9.985/2000). O zoneamento é a parte normativa mais inflexível da gestão, o plano de manejo é a parte programática mais flexível da gestão e o conselho gestor é parte negocial, propositiva e política da gestão, cabendo a ele participar da elaboração, implantação, monitoramento e revisão do zoneamento e do plano de manejo, promovendo pactos sociais para a superação de conflitos (IBAMA, 2001). Integram ainda o plano de manejo da unidade, como elementos de seu zoneamento territorial e, portanto, instrumento de gestão das unidades de conservação, a zona de amortecimento da unidade e seus corredores ecológicos (art. 27, §1º, da Lei nº 9.985/2000)<sup>37</sup>.

A zona de amortecimento da unidade, do ponto de vista jurídico, impõe aos proprietários e posseiros dos imóveis nela localizados obrigações de não promover atividades e obras que possam vir a prejudicar o manejo da unidade e seus objetivos de conservação. A exemplo do que ocorre com o tombamento, não dão ensejo à indenização, uma vez que não suprimem qualquer das faculdades da propriedade, mas tão somente lhe afeta o modo de as exercitar. As restrições estabelecidas pelas zonas de amortecimento aos imóveis servientes têm por desiderato a contenção dos efeitos de borda sobre a unidade de conservação (SOULÉ, 1986), em especial dos provenientes da ocupação irregular do solo, das práticas agrícolas não sustentáveis e que desconsideram a manutenção da biodiversidade e das atividades econômicas e sociais em geral que possam causar danos diretos e indiretos incompatíveis com os objetivos da unidade (VIO, 2001). Procuram também estabelecer padrões de adensamento populacional nas áreas de entorno como forma de garantir mais espaços para acomodação de

---

<sup>36</sup> Consoante o SNUC, zoneamento é a “(...) definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meio e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz” e plano de manejo 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” (art. 2º, XVI e XVII, da Lei nº 9.985/2000).

<sup>37</sup> Para o SNUC zona de amortecimento é o “(...) entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade” (art. 2º, XVIII, da Lei nº 9.985/2000).

corredores ecológicos. Caberá ao plano de manejo da unidade definir que imóveis e que atividades deverão se submeter ao controle especial da administração da unidade de conservação.

Outro instrumento de gestão contido no plano de manejo da unidade de conservação e que merece ser aqui apresentado, para dar as dimensões da tarefa e dos poderes a serem desempenhados por um conselho gestor são os corredores ecológicos<sup>38</sup>. Como ensina a Biologia da Conservação, os problemas que determinam a necessidade da criação de corredores ecológicos são a interrupção do fluxo gênico por conta da fragmentação de ecossistemas, a extinção de uma ou mais espécies por falta de espaço que possa comportar mais de uma dessas espécies, a quebra dos ciclos de energia e matéria no ambiente, como por exemplo o ciclo das águas que depende, além do clima, do relevo e da vegetação para a formação de nascentes, cursos d'água e reservatórios superficiais e subterrâneos e a degradação da fertilidade do solo e os processos erosivos (VIO, 2001; MEFFE *et al*, 2005; GUAPYASSU, 2006).

As unidades de conservação, as cidades e o campo são ecossistemas em si mesmos, mas estão intimamente conectados por processos ecológicos como o ciclo das águas, o regime dos ventos, a manejo do solo, o fluxo de plantas e animais. Por isso a legislação que disciplina o acesso e o uso desses territórios deve buscar a integração, de modo a tratar o meio ambiente integralmente e garantir tanto à fauna e à flora, quanto aos seres humanos que habitam, quer na cidade, quer no campo, um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio.

Daí a necessidade de uma unidade de conservação integrar sua gestão territorial ao seu entorno, por intermédio das zonas de amortecimento e corredores ecológicos, a fim de evitar os efeitos de borda dos ambientes urbanos e rurais próximos (SOULÉ, 1986). O ideal seria que, num futuro próximo, todo o planeta fosse uma unidade de conservação onde o homem vivesse em harmonia com o meio natural. No entanto, estima-se que menos de 10% do

---

<sup>38</sup> O SNUC define corredor ecológico como sendo as “(...) 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 detenham para a sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais” (art. 2º, XIX, da Lei nº 9.985/2000).

território planetário está protegido na forma de unidades de conservação de proteção integral (PRIMACK ; RODRIGUES, 2001). Muitas espécies raras ou ameaçadas de extinção e muitos dos processos ecológicos básicos, como o ciclo da água, dependerão de terras particulares e terras públicas não destinadas à conservação da natureza, localizadas em áreas urbanas e rurais (PRIMACK; RODRIGUES, 2001).

Em resumo, os instrumentos de gestão das unidades de conservação são, basicamente o conselho gestor, que pode ser consultivo ou deliberativo, e o plano de manejo, dentro do qual constam o zoneamento, os corredores ecológicos e a zona de amortecimento da unidade de conservação. Verifica-se, portanto, que o poder de ação que possui um conselho gestor, mesmo sendo consultivo, é bastante significativo. Isso porque um dos principais papéis desempenhados pelos conselhos gestores é participar, seja opinando, seja deliberando, na regulamentação de direitos e obrigações sobre o acesso e o uso do território e dos recursos naturais não apenas da unidade de conservação, mas também de seus corredores ecológicos e de suas zonas de amortecimento, o que se dá pelo instrumento formal do plano de manejo e de seu zoneamento ambiental ou ecológico-econômico.

#### **5.4 - As Áreas de Proteção Ambiental.**

No final dos anos 70, o Estado, incentivado pelas novas estratégias de conservação da UICN, pela concepção das reservas de biosfera e por vários setores conservacionistas do Brasil, notadamente as instituições de pesquisa brasileiras, começou a buscar alternativas para a conservação da vida e de paisagens em ambientes antropizados. O objetivo era buscar a proteção de ecossistemas e da biodiversidade no entorno de unidades de proteção integral e viabilizar a pesquisa científica sem que fosse preciso desapropriar terras privadas, desafetar<sup>39</sup> terras públicas e, que, principalmente, pudesse levar a conservação, e estratégias de melhoramento da qualidade de vida, para comunidades urbanas e rurais (IBAMA, 2001). Desse modo, com a Lei nº 6.902, de 07 de abril de 1981, surgiram as Áreas de Proteção Ambiental, bem mais tarde regulamentadas pela Resolução CONAMA nº 010/88. As APAs são, no Brasil, o marco de consolidação de um modelo de conservação *in situ* e de gestão

---

<sup>39</sup> Desafetar terras públicas significa mudar a sua destinação pública, o que só é possível por meio de lei.

territorial em espaços já antropizados, que já havia se consolidado em vários países como Inglaterra, Japão, Espanha e Portugal (IBAMA, 2001; BRITO, 2000).

As APAs são o elo de ligação entre as unidades de conservação e as reservas de biosfera. Em verdade, pouco pode diferenciar as duas categorias de espaços especialmente protegidos: ambas são instrumentos de conservação *in situ* e de gestão territorial voltados para espaços antropizados. A diferença é que a APA é uma unidade de conservação e, portanto, submetida ao regime jurídico do SNUC. De outra sorte, a Reserva de Biosfera, não obstante seja um espaço espacialmente protegido com previsão no próprio SNUC (art. 42), não é uma unidade de conservação, mas um modelo de gestão territorial que poderá ou não assumir uma forma normativa<sup>40</sup>. Como o presente trabalho pretende avaliar os processos de formação e funcionamento dos conselhos gestores de unidades de conservação a partir da experiência das APAs no Distrito Federal, nos deteremos mais aprofundadamente no conceito e características dessa modalidade de unidade de conservação.

As APAs são, como visto, unidades de conservação de uso sustentável, cujo objetivo básico é proteger a biodiversidade e as paisagens em ambientes antropizados, bem como buscar a recuperação desses atributos nesses mesmos ambientes alterados pela ocupação e usos humanos, mais ou menos impactantes, sejam urbanos, sejam rurais. Sua principal função é articular a gestão do território, sendo o mecanismo mais indicado, considerando sua disciplina, para se definir zonas de amortecimento e corredores ecológicos de unidades de proteção integral.

Por essa razão as APAs não possuem zona de amortecimento, pois elas mesmas são zonas de amortecimento (art. 25 do SNUC). É ainda ferramenta fundamental no apoio à gestão territorial, constituindo-se em norma especial em relação aos planos diretores dos municípios, aos zoneamentos agrícolas e aos planos de bacia hidrográficas. Consoante o artigo 15 do SNUC:

---

<sup>40</sup> No Distrito Federal, por exemplo, a Reserva de Biosfera do Cerrado Fase I assumiu a forma normativa com caráter obrigatório através da Lei Distrital nº 742/94.

A Área de Proteção Ambiental é 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. (MEDAUAR, 2008).

O conselho gestor de uma APA, portanto, passa a ter as prerrogativas de um órgão público de gestão territorial compartilhada com a sociedade civil, com a possibilidade (poder) de definir ou participar da definição de regras para o uso e ocupação do espaço por ela delimitado. Discutir-se-á adiante a questão de serem ou não os conselhos gestores de APA consultivos ou deliberativos. Por agora, o trabalho se detém nos demais aspectos técnicos e normativos, pois esses aspectos também são necessariamente incorporados aos poderes e limitações dos conselhos gestores das APAs.

A APA é constituída por terras públicas ou privadas. Isso significa dizer que não é necessário, para a sua criação nem desafetar terras públicas (mudar sua destinação de uso), nem desapropriar terras particulares. Enquanto instrumento jurídico pode estabelecer limites (limitações administrativas) ao uso e ocupação das propriedades e posses privadas, rurais ou urbanas, respeitados os limites legais e constitucionais.

Esses limites, ou limitações administrativas como são conhecidos dentro do Direito Administrativo (PIETRO, 2004; CARVALHO FILHO, 2007), consistem em condicionar o uso da propriedade, respeitando três dos seus atributos básicos: a) a limitação não pode alterar o caráter exclusivo de uso da propriedade; b) não pode alterar o caráter de uso perpétuo da propriedade e c) não pode inviabilizar o uso a que naturalmente está destinado a propriedade. Caso algumas dessas hipóteses ocorra, ou o Estado terá de desapropriar a área, ou terá de abrir mão dela (PIETRO, 2004).

As APAs, assim como todas as unidades de conservação, são disciplinadas e geridas a partir de três instrumentos básicos: o seu ato de criação, o seu plano de manejo (que abarca o zoneamento, a zona de amortecimento e seus corredores ecológicos) e o seu conselho gestor. O ato de criação de uma unidade de conservação poderá ser uma lei, um decreto ou mesmo outros atos normativos como portarias (no caso das RPPNs). Até mesmo o Ministério Público

ou o Poder Judiciário poderão criar unidades de conservação, em parceria com o Legislativo ou o Executivo, através de Acordos Judiciais, Termos de Compromisso ou Termos de Ajustamento de Conduta (TACs).

A administração de uma APA cabe ao órgão ambiental competente que, em âmbito federal, hoje, é a autarquia federal denominada Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Todavia, essa administração não deve se dar isoladamente, mas em estreita parceria com seu conselho gestor, o qual é presidido pelo órgão ambiental competente e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, composto por, no mínimo, as representações de que trata o art. 17 do Decreto nº 4.340/2002. Sobre as questões relacionadas à representação dos conselhos gestores das unidades de conservação e, portanto, das APAs, tratar-se-á em tópico a seguir.

Desse modo, todo ato regulamentar ou normativo praticado pelo órgão ambiental competente (chefe administrativo da unidade) que esteja voltado para uma unidade de conservação deverá ter a participação (conselho consultivo) ou a aprovação (conselho deliberativo) de seu conselho. Caso contrário o ato é ilegal e, portanto, passível de anulação tanto pelo conselho gestor da unidade (que também é representado pela Administração Pública), quanto pelo Poder Judiciário, uma vez acionado pelo Ministério Público ou pela sociedade.

O não cumprimento das normas ambientais referentes às APAs, as quais devem estar estabelecidas em lei e no seu zoneamento e plano de manejo, sujeitará aos infratores, pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, embargos das iniciativas irregulares que pretendam realizar na área, sendo passíveis de medidas como apreensão dos materiais utilizados na ação irregular, obrigação de recuperar ou compensar, quando a recuperação não for tecnicamente possível, os danos causados, e imposição de multas nos termos da lei de crimes ambientais (Lei nº 9.605/98) e do Decreto nº 6.514/2008 que a regulamenta.

As condições para visitação pública e para a pesquisa científica nas áreas de APA sob domínio público serão estabelecidas pela instituição de pesquisa ou órgão público responsável



e pelo seu conselho gestor, via plano de manejo. Nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público, observadas as exigências e restrições legais (Art. 15 do SNUC – MEDAUAR, 2008).

Ao contrário do que foi recentemente feito com as RESEXs e RDSs que, através das Instruções Normativas nº 1, 2, 3 e 4 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, ganharam uma disciplina objetiva de como devem ser criadas e geridas essas unidades de conservação, as APAs ainda não possuem normas institucionalizadas que lhe estabeleçam essa disciplina, afora o Roteiro Metodológico publicado pelo IBAMA em 2001 (IBAMA, 2001). De qualquer sorte, mesmo as citadas Instruções Normativas remetem várias questões para serem respondidas no caso concreto de cada plano de elaboração e implementação dos conselhos gestores e dos planos de manejo das RDSs e RESEXs.

A APA é um instrumento de gestão ambiental e territorial que incorpora poderes significativos em termos de condicionar a ocupação e o uso de recursos naturais por particulares e pelo próprio Estado. As APAs, consoante o SNUC, são formadas por territórios extensos, que muitas vezes podem abarcar municípios inteiros ou mesmo mais de um ente federativo. Esses territórios, por definição, estão ocupados, com maior ou menor grau de antropização<sup>41</sup>, podendo ser constituídos por cidades inteiras, desde que, por óbvio, seja no campo, seja na cidade, existam atributos ambientais e culturais que justifiquem a sua gestão por meio de uma unidade de conservação e não simplesmente por meio de um plano diretor municipal, zoneamento agrícola ou plano de bacia hidrográfica.

Vê-se, portanto, que as APAs podem, pelo SNUC, interferir significativamente na esfera privada, condicionando o uso da propriedade, seja da terra, seja de outros bens, bem como condicionando a adoção de iniciativas econômicas, que muitas vezes poderão ser proibidas pela APA, ou no seu ato de criação, ou no seu plano de manejo, o que deverá se dar com a participação do conselho gestor.

---

<sup>41</sup> Existem APAs no Brasil com pouco grau de antropização, a exemplo das APAs marinhas, APAs localizadas na Amazônia e de APAs na Serra do Mar, como a APA de Paranapiacaba.

## **6 - O DIREITO AMBIENTAL E A GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.**

### **6.1 - O Direito Ambiental e a Conservação da Vida e de Ambientes Silvestres.**

Tanto a Biologia da Conservação quanto a Ecologia estabeleceram relações importantes com outros ramos da academia, dentre os quais destacamos aqui o Direito. Desse contato, dentro do Direito surge o Direito Ambiental, como resposta tardia do Estado às novas demandas sociais em prol da defesa da qualidade de vida humana e da vida em todas as suas formas.

O Direito Ambiental é fruto dos princípios, valores, técnicas, conhecimentos, informações, instrumentos e objetivos da conservação da natureza. O Direito Ambiental surge sistematicamente no ordenamento jurídico brasileiro, em 1981, com a edição da Lei nº 6.938 (Lei da Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA). Pode-se perceber o Direito Ambiental, assim como o surgimento de vários outros ramos do Direito, como parte da reação ao modelo desenvolvimentista, originada do próprio Direito e do Estado (AGUIAR, 1998; SANTOS, 2001; LYRA FILHO, 1999).

Dentro do direito, a reação ao desenvolvimentismo se caracteriza, além de uma reação epistemológica da Ciência do Direito que, a exemplo do que foi dito em relação à Biologia da Conservação, começa a adotar os novos paradigmas da Ciência emergente, é também uma reação pela busca da democratização do poder político oficial, o Estado (SANTOS, 2000).

O Direito Ambiental é um dos elementos de uma nova era de direitos, os quais transcendem a dicotomia entre o público e o privado, para reconhecer direitos difusos, isto é, direitos de objetos indivisíveis e de titulares indeterminados (SILVA, 2002). O Direito Ambiental traz inúmeras inovações para o Direito brasileiro e internacional, reconhecendo e sistematizando novas fontes, valores e instrumentos jurídicos. Dentre essas inovações, destacamos o reconhecimento institucional que faz o Direito Ambiental da participação social direta nos processos de tomada de decisão do Estado, criando o direito de os cidadãos

exigirem do Estado a participação direta da sociedade civil na produção do direito como condição de legitimidade para a sua aplicação.

O Direito Ambiental pode ser definido como o conjunto de normas, princípios, valores e instrumentos, construídos e aplicados de maneira participativa e, portanto, legítima, cujo objetivo é a disciplina do acesso e do uso dos componentes ecológicos ou recursos naturais (terra, solo, sub-solo, água, ar, flora e fauna, incluindo-se aqui os recursos genéticos da biota), prevenindo e resolvendo conflitos humanos, a partir da construção de pactos sociais, de forma que três condições sejam satisfeitas (MACHADO, 2008; MILLARÉ, 2007; ANTUNES, 2008; AGUIAR, 1998).

A primeira dessas condições é a de que qualquer decisão estatal (legislativa, executiva e judicial) voltada à prevenção ou resolução de conflitos em relação aos recursos naturais deve ponderar sobre as condições de vida das futuras gerações, humanas e não-humanas. É o que a doutrina do Direito Ambiental denomina de Direito Intergeracional. A segunda consiste em esperar dessas mesmas decisões a busca exaustiva da manutenção da vida em todas as suas formas. Por fim, a terceira condição consiste em sempre buscar que os conflitos relativos ao meio ambiente sejam resolvidos buscando justiça social, ou seja, buscando a distribuição equitativa (MACHADO, 2008) dos ônus e bônus da exploração dos recursos naturais, avaliando a relação custo benefício entre ganhos particulares e restritos e perdas coletivas e amplas (princípio do poluidor-pagador e do usuário-pagador, art. 4º, VII, da Lei nº 6.938/81).

Desse modo, o sistema constitucional brasileiro adotou como modo de produção econômico legítimo o “capitalismo condicionado”, onde a propriedade privada e a livre iniciativa econômica só são legítimas quando atendem a uma função social pré definida pelo Direito e onde o Estado possui alto nível de intervenção econômica e social, como forma de garantir essa função social (art. 170, CF – MEDAUAR, 2008). O Direito Ambiental, então, desenvolve um papel fundamental no dimensionamento dessa função social.

Por essa razão o Direito e o Direito Ambiental trataram de redirecionar o sentido de dois direitos privados básicos constantes do ordenamento jurídico, de forma a que eles não se

chocassem com o interesse coletivo e pudessem, de alguma forma, se converter em direito privado acessível a todo o conjunto social. Trata-se do direito à propriedade e à livre iniciativa econômica. Não há distribuição justa da riqueza natural, não há proteção da vida, não há qualidade de vida coletiva (material e espiritual) sem o controle da exata dimensão das possibilidades da propriedade e da livre iniciativa econômica, ou seja, da sua exata função no seio social.

Quando trazemos essa questão para a gestão das unidades de conservação verifica-se sua relevância pelo seguinte motivo: os conselhos gestores e as unidades de conservação, como instrumentos de co-gestão entre Estado e sociedade civil voltados à administração do território e dos recursos naturais, integram dentre seus poderes e limites de atuação, o poder de decidir ou interferir na decisão do que se pode esperar da propriedade e da livre iniciativa econômica em termos individuais e sociais, em dada realidade ecológica e cultural, e ajudar a definir quais os limites que podem e não podem, devem e não devem, ser impostos a esses direitos privados.

Como o conselho gestor é um instrumento de democracia participativa ou direta e, portanto, regulamenta direitos e obrigações pré-definidos em lei, porém carentes de uma interpretação e aplicação adequadas a um dado território definido. Dentre os direitos produzidos estão os parâmetros que se quer para a proteção da vida e da qualidade de vida dentro do território da unidade de conservação. Dentre as obrigações, estão os limites ao exercício da propriedade e da livre iniciativa econômica.

Contudo, o poder normativo do conselho gestor jamais poderá chegar ao patamar de igualdade do que é exercido pelo Estado, estandarte da democracia representativa do mundo constitucionalista atual (BOBBIO, 1995). De qualquer sorte, são os conselhos gestores de unidades de conservação instrumentos complementares necessários para evitar que Estado e sociedade se distanciem ou percam o controle mínimo um do outro. Em outras palavras, não há democracia representativa sem democracia participativa e vice-versa (BOBBIO, 2005).

Assim, os direitos e obrigações da propriedade e da livre iniciativa econômica criados pelo Estado Brasileiro, nas suas esferas federal, estadual, municipal e distrital, podem ser contextualizadas e trazidas, via gestão dos conselhos das unidades de conservação, à realidade de seu território, de seu ecossistema e de sua comunidade. A lei não pode prever tudo o que acontecerá numa dada realidade ecológica e cultural. Caberá ao plano de manejo e ao conselho gestor uma parte dessa construção jurídica dentro do território da unidade de conservação. Trata-se de reconhecer uma esfera dentro do Estado capaz de contextualizar direitos e obrigações pré-produzidos pelo próprio Estado. Desse modo, a norma passa a ser legítima porque é produzida pelo Estado e porque recontextualizada pela sociedade, em parceria e com o reconhecimento do Estado.

O ordenamento jurídico brasileiro garante a propriedade como um direito fundamental, mas determinou que a propriedade atenderá à sua função social (art. 5º, XXII e XXIII, CF). Os bens, móveis e imóveis, materiais ou imateriais, só são passíveis de apropriação se tal apropriação satisfaz não apenas as expectativas de seus donos, mas também as expectativas de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CF – MEDAUAR, 2008). A propriedade é um direito que confere a seu titular uma série de faculdades. Tais faculdades se consubstanciam nos poderes de usar, explorar economicamente (fruir ou gozar) e dispor (alienar, passar a propriedade adiante) de um determinado bem ou bens. A esse bem é possível atribuir valor econômico, pecuniário (DINIZ, 2004; ROSENVALD, 2007). O direito de propriedade ainda confere a seu titular o poder de reaver esse bem do poder de quem quer que injustamente o possua ou detenha (art. 1.228 da Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil).

Contudo, o direito de propriedade não se restringe às faculdades de usar, fruir e dispor dos bens. Nosso ordenamento jurídico fez uma opção clara e expressa por uma Democracia Social (arts. 2º, 3º, 170 e outros da CF – MEDAUAR, 2008), isto é, uma democracia que não obstante garanta o direito de propriedade e reconheça como valor social a livre iniciativa econômica, coteja esses direitos com os valores sociais do trabalho, da dignidade da pessoa humana, da justiça social e, dentre outros fatores, da defesa do meio ambiente (art. 170, IV,

CF – MEDAUAR, 2008). Por conta disso, fez acrescentar à propriedade um quarto elemento fundamental: a sua função social ou sócio-ambiental.

Uma vez que o ordenamento jurídico erige a propriedade a partir dos elementos uso, fruição, disposição e função social dá novo sentido ao conceito de patrimônio. O patrimônio deve ser hoje considerado não como mera projeção econômica da personalidade civil. Trata-se da projeção econômica e social da personalidade civil (SILVA, 2000) Isso implica considerar que o patrimônio de alguém não se restringe aos seus bens, créditos e obrigações, mas se amplia para receber o patrimônio social (dignidade da pessoa humana) e ambiental (direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida). Assim a toda pessoa deve ser garantida um mínimo patrimonial (FACHIN, 2001), e esse mínimo patrimonial não é apenas garantido pelo Estado ou pela sociedade, mas também pela própria pessoa individualmente considerada no exercício do seu direito de propriedade e no exercício do seu direito de livre contratar e agir.

A função social da propriedade e da livre iniciativa econômica também confere a toda pessoa um patrimônio econômico máximo que, se por um lado recompensa o esforço e o talento individual, bem como reconhece a sorte de cada um, por outro deve, para garantir um mínimo patrimonial para todos (social e ambiental), controlar os excessos da liberdade de contratar e agir economicamente, de forma a manter o mínimo de igualdade de oportunidades (saúde, educação, previdência, cultura, desporto, meio ambiente, família) para o exercício das potencialidades individuais e para a construção e evolução de uma sociedade que preze não apenas a vida e a dignidade humanas, mas a vida em todas as suas formas. Portanto, a função social da propriedade é, ao mesmo tempo, um princípio e um instrumento do Direito Ambiental e sua definição e regulamentação para cada realidade ecológica e cultural um dos objetivos dos conselhos gestores das unidades de conservação. Como se lê do parágrafo primeiro do artigo 1.228 do Novo Código Civil:

“§1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, como evitada a poluição do ar e das águas”.

Podemos então conceituar a função social, ou sócio-ambiental, do direito de propriedade e de livre iniciativa econômica como a faculdade que integra como elemento constitutivo esses direitos, definindo os seus objetivos econômicos, sociais e ecológicos, garantindo a seus titulares um patrimônio econômico, social e ambiental mínimo e exigindo de seus titulares (donos) condutas previstas em normas e instrumentos especiais no sentido de concretizar tais objetivos e garantir um tal patrimônio mínimo a todas as pessoas.

Uma dessas normas e instrumentos são os atos de criação das unidades de conservação e o plano de manejo, cuja elaboração e aplicação se dá por meio da gestão dos conselhos desses espaços especialmente protegidos. Em outras palavras, o conselho gestor, como elaborador, intérprete e aplicador do plano de manejo da unidade de conservação é um dos instrumentos jurídicos de construção do conceito de função sócio-ambiental da propriedade e da livre iniciativa econômica. As unidades de conservação e seus conselhos gestores, portanto, trazem a conservação *in situ* e, portanto, a Ecologia e a Biologia da Conservação, ao patamar jurídico de instituto auxiliador da definição de função social da propriedade e da livre iniciativa econômica para cada caso concreto, para cada realidade cultural, ecológica e territorial que se apresente.

Ao tratar da Política Urbana, a Constituição conferiu ao Plano Diretor do Município, tendo como referência o Estatuto das Cidades, o poder de definir a função social da propriedade urbana (art. 180, §2º, CF). O mesmo acontece com a Política Agrícola e de Reforma Agrária, quando determina que a propriedade rural cumpre sua função social quando atende, dentre outros elementos, ao aproveitamento racional e adequado da terra, à utilização adequada dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente (art. 186, I e II, CF – MEDAUAR, 2008). Todavia, tanto o direito agrário, quanto o direito urbanístico, no que concerne à garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (art. 225, CF – MEDAUAR, 2008) devem procurar o direito ambiental para complementar seus conceitos de função social urbana e rural<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> A norma ambiental é especial em relação às normas agrárias e urbanísticas. No caso de choque entre essas normas (antinomia), a norma ambiental prevalece, vez que a norma especial revoga a geral (DINIZ, 2004).

Hoje basicamente existem as seguintes modalidades de restrições estatais sobre a propriedade e a atividade privada: as limitações administrativas, a ocupação temporária, o tombamento, a requisição, a servidão administrativa, a desapropriação e o uso e destinação compulsórios da coisa, a exemplo do que ocorre com o parcelamento e a edificação compulsórios de propriedades urbanas que contrariam o disposto no Plano Diretor Municipal (PIETRO, 2004, CARVALHO FILHO, 2007).

As restrições impostas pelo Poder Público ao direito de propriedade costumam ser agrupadas em limitações e servidões administrativas, sendo as mais comumente utilizadas pelo direito ambiental as limitações administrativas. É o caso dos zoneamentos e planos de manejo de unidades de conservação, construídos com a participação dos conselhos gestores, que estabelecem regras de acesso e uso de recursos naturais dentro e no entorno do território da unidade.

Na prática, ambas (servidões e limitações administrativas) condicionam o uso da propriedade, mas as conseqüências jurídicas que cada uma dessas duas modalidades de intervenção na propriedade traz são distintas e merecem uma análise prévia. No âmbito de competência de um conselho gestor de unidade de conservação, estão as possibilidades de criar ou regulamentar limitações administrativas e servidões administrativas à propriedade.

As limitações administrativas podem ser definidas como

[...] medidas de caráter geral, impostas com fundamento no Poder de Polícia do Estado, gerando para os proprietários obrigações positivas ou negativas, com o fim de condicionar o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social. (PIETRO, 2004).

O conceito é útil para que se possa definir a natureza jurídica e a finalidade pública dos espaços especialmente protegidos e de seus mecanismos de gestão (Art. 225, §1º, III, CF – MEDAUAR, 0008). A mesma autora conceitua a servidão administrativa como

[...] o direito real de gozo, de natureza pública, instituído sobre imóvel de propriedade alheia, com base em lei, por entidade pública ou seus delegados, em favor de um serviço público ou de um bem afetado a fim de utilidade pública. (PIETRO, 2004).



A diferença está no fato de que a limitação administrativa impõe uma série de obrigações sobre a propriedade, móvel ou imóvel, de forma geral e não específica, conforme for sua disciplina legal, como ocorre, por exemplo, com o zoneamento ambiental das APAs ou dos planos diretores municipais. A servidão, ao contrário, recai sobre imóveis privados específicos, em benefício de um determinado bem ou serviço público específico. Na servidão existe a figura do bem serviente (o bem privado submetido ao interesse público) e do bem dominante (o bem público ou o serviço público específico a que deve se submeter o bem serviente). Como exemplo de servidão administrativa, tem-se os corredores ecológicos, onde o bem dominante é a unidade de conservação e o bem serviente são os imóveis por onde irão passar os corredores.

Uma consequência relevante dessa distinção está no fato de que as limitações administrativas, por conta de seu caráter geral e abstrato, não dão direito à indenização, que só cabe quando o proprietário ou possuidor é privado, em favor do interesse público e coletivo, de ao menos uma das faculdades do domínio, isto é, das faculdades de usar, fruir ou dispor da coisa. As limitações administrativas não privam o titular do direito de nenhuma de suas faculdades, apenas condiciona o seu exercício.

Já as servidões administrativas poderão ou não subtrair algumas dessas faculdades, caso em que poderão ou não ensejar o direito à indenização para os titulares do direito de propriedade. A servidão não dará direito à indenização quando decorrer de lei e abarcar uma categoria indiferenciada de pessoas, como é o caso das servidões de tombamento e das zonas de amortecimento de unidades de conservação. Nestes casos, embora exista o bem dominante (bem tombado ou unidade de conservação), os bens servientes constituem uma coletividade de imóveis que se encontram na mesma situação. Somente haverá direito à indenização quando o proprietário ou possuidor de alguns dos bens servientes demonstrar que o seu direito de usar, fruir e dispor do imóvel foi subtraído.

Outra interferência forte do Direito Ambiental na gestão de unidades de conservação e, portanto, na atuação dos conselhos gestores, é o seu papel de representante das futuras

gerações e da biodiversidade. O Direito Ambiental reconhece aos que ainda não nasceram o direito de herdar um meio ambiente ecologicamente equilibrado e com o mínimo de qualidade para a vida. Reconhece ainda o direito de existir, independentemente do que a vida possa representar de valor para o ser humano. Entretanto, as futuras gerações, bem como os genes, as plantas, os animais e as paisagens, não possuem, por óbvio, uma representação de “*per si*”.

Vários são os instrumentos do direito ambiental criados para garantir essa representação. No âmbito do direito processual, vemos a figura do substituto processual, ou seja, daquele que é autorizado pelo direito para defender, em Juízo, em nome próprio, o direito alheio. É o caso do Ministério Público, que é autorizado por lei a defender em nome próprio o direito de toda a coletividade, das gerações futuras e da biodiversidade (ou seja, direito alheio). Mas uma das figuras mais importantes, que deverá desempenhar esse papel de representantes daqueles que não tem voz para defender seus direitos, é o conselho gestor das unidades de conservação.

Por mais que um conselho seja formado por pessoas, por uma geração atual de homens, há, com fulcro num valor ético e jurídico, uma auto-imposição de ação por parte dessas pessoas na sua atuação enquanto conselheiros. Eles devem se guiar pelos seguintes limites impostos pelo Direito Ambiental: **a)** suas decisões devem sempre buscar evitar a perda de biodiversidade e de outros elementos do ecossistema; **b)** suas decisões devem sempre buscar evitar prejuízos ou penúria para o futuro, seja para as futuras gerações de homens, seja para as futuras gerações de seres; **c)** suas decisões devem buscar conciliar os interesses legítimos das presentes gerações e desses com os dois primeiros limites descritos<sup>43</sup>.

Assim, podemos concluir esse tópico acrescentando a perspectiva jurídica ao conceito de conselhos gestores como instrumento de conservação *in situ*. Podemos conceituá-los como sendo o fórum de exercício da democracia participativa ou direta que, visando a conservação *in situ* de dado ecossistema e a sua gestão territorial, de um espaço técnica, política e juridicamente determinado, age, em nome da coletividade, das futuras gerações e da vida,

---

<sup>43</sup> Essas diretrizes foram incorporadas pela disciplina de formação e funcionamento dos Conselhos Gestores das RESEXs e RDSs de que trata a Instrução Normativa nº 2, de 18 de setembro de 2007, em seu artigo 3º, I.

estabelecendo limites à propriedade e à livre iniciativa econômica, mediando conflitos no entorno dos recursos naturais e representando a vida em todas as suas formas.

## **6.2 - Direito Ambiental e Participação na Gestão de Unidades de Conservação.**

Segundo a Constituição Federal de 1988, a produção de direitos e obrigações no Estado brasileiro, assim como em quase todas as sociedades do mundo que têm base constitucionalista, se faz com fulcro no princípio do respeito à vontade popular (princípio democrático) transformada em norma jurídica (BOBBIO, 1995). Essa vontade, no Brasil, se manifesta de duas formas: pela democracia indireta ou representativa e pela democracia direta ou participativa (DAHL, 2001; BOBBIO, 2003; OLIVEIRA, 2005; SANTOS, 2001).

A democracia representativa ou indireta tem base nos instrumentos do voto, da eleição e dos partidos políticos. Esse é um tripé sobre o qual se sustentam as democracias de sociedades de massa cujo povo deve eleger representantes que irão produzir direitos e obrigações, teoricamente, para disciplinar a manutenção e a evolução do convívio social.

Todavia, esse tipo de participação distancia muito representantes e representados e possui uma série de problemas de legitimidade (SOUZA, 1984). De qualquer modo, para amenizar os efeitos colaterais não-democráticos da democracia indireta e garantir uma aproximação mínima entre Estado e sociedade, ou seja, entre representantes e representados, e um controle maior da sociedade sobre as atividades do Estado e seus representantes, há que se reconhecer mecanismos de participação direta da sociedade nos processos de tomada de decisão, produção de normas e controle das atividades da Administração Pública, inclusive na área ambiental (SANCHÉZ, 2000; SANTOS, 2001; SANTOS, 2000a).

Esses são os instrumentos da democracia participativa ou direta. Dentre esses mecanismos estão os mecanismos de participação direta senso estrito, onde cada cidadão individualmente é chamado a produzir regras de forma originária, ou seja, com poder para participar da criação, modificação ou extinção de direitos. É o caso do plebiscito, do referendo e do projeto de lei de iniciativa popular (Art. 14, incisos I, II e III, da CF – MEDAUAR,

2008). Todavia, existem também o que denominamos mecanismos de participação direta lato senso, onde se encontram os instrumentos como os conselhos gestores de unidades de conservação. Esses instrumentos, legalmente reconhecidos, atuam na regulamentação de direitos e obrigações já postos, além de atuar como fórum qualificado de informação, participação na tomada de decisões e mediação de conflitos.

O conselho gestor permite que a própria sociedade, sem intermédio de partidos políticos, possa eleger representantes mais próximos, provenientes de associações, fundações, sindicatos, e outras formas de organização, para participarem, em seu nome, dos processos de gestão (co-gestão) que irão regulamentar direitos e obrigações sobre o acesso e uso do território e dos recursos naturais dentro da comunidade que interage diretamente com a unidade de conservação. Dessa forma, é possível reconhecer nos conselhos gestores a natureza de instrumentos da democracia participativa ou direta e como tal um direito subjetivo público dos cidadãos<sup>44</sup> que podem, inclusive, impugnar decisões relacionadas com as unidades de conservação se estas não forem devidamente acompanhadas pela sociedade através desses órgãos colegiados (BOBBIO, 2005, SANTOS, 2001).

A democracia participativa ou direta, ainda que possua reconhecimento oficial pelo direito e pelo Estado, deve enfrentar uma série de lacunas e questões para não cair no descrédito ou, ao contrário, podendo ser utilizada por grupos sociais, com finalidades econômicas ou não, em prol do seu interesse privado, em detrimento do interesse público. Seu maior ou menor sucesso, como se verá, se dá em função da mobilização comunitária em torno de projetos comuns e sua inclusão efetiva nos processos de gestão (IRVING *et al*, 2006).

O SNUC, em 2000, instituiu uma nova lógica de gestão de unidades de conservação no Brasil. Com ele, a participação popular na gestão das unidades de conservação tornou-se não apenas um princípio norteador da política de criação, implantação, administração e desafetação de unidades de conservação, mas também instituiu direito subjetivo público em favor do cidadão, segundo o qual ao cidadão deve ser garantida a possibilidade de participação

---

<sup>44</sup> Direito oponível por qualquer cidadão contra o Estado.

efetiva nos processos decisórios que envolvam os destinos desse espaço especialmente protegido.

Além da participação popular, a nova sistemática de gestão de unidades de conservação estabelece outro princípio para a Administração Pública, não só para os órgãos e entidades do SISNAMA, mas para toda a estrutura político-administrativa do Estado, nas suas três esferas de organização (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). Esse princípio se consubstancia na busca de uma gestão integrada dessas unidades de conservação com outras políticas públicas, de forma a integrar sistematicamente a gestão do território, dos recursos naturais e das opções econômicas.

Em outras palavras, a gestão das unidades de conservação deve inter-relacionar a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, cada um no seu âmbito de competência, bem como, em cada uma dessas esferas de governo, buscar integrar as políticas públicas de gestão territorial, fundiária, sanitária, de acesso e uso de recursos naturais e de opções de desenvolvimento econômico.

Em síntese, a democracia participativa na gestão de unidades de conservação se constitui a partir de dois princípios estruturantes. O primeiro, o da participação popular, segundo o qual a sociedade deve participar dos processos decisórios e dos trabalhos de criação, implantação, gestão e mesmo desafetação de unidades de conservação. O segundo, da participação estatal, encerra a obrigação de a Administração Pública, seja no âmbito federal, estadual, municipal ou distrital, buscar integrar suas políticas públicas às necessidades e objetivos de preservação, conservação e recuperação das unidades de conservação. A democracia participativa ganhou, no Direito Ambiental, balizas legais e *status* de princípio: o princípio participativo do direito ambiental, (MACHADO, 2008; ANTUNES, 2008). O SNUC dá a exata forma de como o princípio da participação do direito ambiental se aplica às unidades de conservação. O artigo 5º, incisos II, III, IV, V, do SNUC, enumera as diretrizes que regem o Sistema e dentre elas se destacam as seguintes:

Art. 5º - O SNUC será regido por diretrizes que:  
[...]

- II – assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação;
- III – assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;
- IV – busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação;
- V – incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional;
- VIII – assegurem que o processo de criação e gestão das unidades de conservação sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração de terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais;
- IX – considerem as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais;
- X – garantam às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos; (MEDAUAR, 2008)

O SNUC prevê dois mecanismos que concretizam a participação popular na gestão de unidades de conservação: a consulta pública, que se aplica tanto para a criação, quanto para a desafetação de unidades de conservação, e os conselhos gestores, que podem ser consultivos ou deliberativos. Como já tivemos a possibilidade de apresentar, o SNUC reconhece duas categorias básicas de unidades de conservação: as unidades de proteção integral (no total de cinco) e as unidades de uso sustentável (no total de sete). O SNUC determina, em seu artigo 29, que toda unidade de conservação de proteção integral contará na sua gestão com um conselho consultivo:

**Art. 29 - Cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo**, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietário de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso, e, na hipótese prevista no §0º do art. 40<sup>45</sup>, das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade. (grifo nosso)

---

<sup>45</sup> Art. 42 As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes. (...) §2º Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata esse artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.

O SNUC, contudo, não teve o mesmo cuidado em relação a todas as unidades de conservação de uso sustentável. Isto é, em relação às Áreas de Proteção Ambiental (APA), às Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), às Reservas de Fauna (REFAU) e às Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), o SNUC não esclareceu se os conselhos gestores dessas espécies de unidades de conservação são consultivos ou deliberativos, criando discussões em torno do tema.

Pelo que se depreende do texto da Lei, está claro que as Florestas (Art. 17, §5º) disporão de um conselho consultivo e que as Reservas Extrativistas (Art. 18, §2º) as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (Art. 22, §4º) e as Reservas de Biosfera (Art. 41, §4º) contarão com um conselho deliberativo.

Uma das questões que desafiam a democracia participativa e, portanto, a gestão de áreas especialmente protegidas, notadamente a gestão das unidades de conservação, é saber como torná-la efetivamente participativa e inclusiva dos seguimentos da comunidade<sup>46</sup>, os quais, de forma significativa, são afetados ou podem afetar as unidades de conservação (MMA, 2004). A gestão de áreas protegidas, bem como de outros espaços territoriais e bens coletivos, é realmente participativa e inclusiva quando essa participação preenche, dentro do possível, os seguintes critérios: consciência de representantes e representados em relação ao processo de gestão, seus objetivos e mecanismos, e em relação ao seu papel nesse processo (BORDENAVE, 1994; LOUREIRO *et al*, 2005), independência e liberdade de expressão de representantes e representados, representatividade dos grupos de decisão, legitimidade desses grupos em face de seus representados, eficácia das decisões dos representantes e efetividade das decisões frente aos representados (AGUIAR, 2000; SANTOS, 2001; SANTOS 2003).

A participação consciente pressupõe um elemento subjetivo e um elemento objetivo. O elemento objetivo pode ser medido a partir do grau de informação e reconhecimento de representantes e representados acerca dos problemas ambientais (físicos e sociais) enfrentados

---

<sup>46</sup> A expressão comunidade aqui é utilizada no sentido de habitantes, moradores do território da unidade de conservação.

por sua comunidade, acerca dos instrumentos à disposição para o enfrentamento desses problemas e do seu papel social no enfrentamento dessas questões.

De outra sorte, o elemento subjetivo da participação consciente possui uma natureza ética e experiencial. Pressupõe um indivíduo responsável pela sua comunidade e disposto a trabalhar paciente e tenazmente pela melhoria da qualidade de vida material e espiritual dessa mesma comunidade, ainda que inicialmente motivado pelos interesses do grupo ou segmento social que representa nessa mesma comunidade. Trata-se ainda de um indivíduo dotado da experiência necessária para se posicionar e atuar em nome de todo o grupo social.

Não que esse indivíduo deva ser um perito em tal ou qual área ou um “velho sábio onisciente”, mas que deve ter ou buscar ter o conhecimento e envolvimento mínimos sobre as questões e problemas que se põem diante de sua comunidade e que deverá enfrentar. Como ensina BORDENAVE (1994), a participação é um processo de desenvolvimento da consciência crítica e de aprendizado no uso do poder em prol do coletivo e esse deve ser o princípio ético a nortear aquele que quer representar sua comunidade, seja na gestão ambiental, seja em qualquer outro fórum de participação social.

Já a independência e a liberdade de expressão de representantes e representados na participação da gestão pressupõem autonomia perante o Estado e perante outras estruturas de poder, como organizações econômicas. A vontade exercida por aqueles que participam da gestão deve estar isenta de coação e deve se motivar primordialmente pela busca da resolução de questões e problemas relacionados ao acesso e uso de recursos naturais que se colocam perante a comunidade e perante os objetivos de preservação da unidade de conservação, com toda a sua biodiversidade.

A representatividade, a seu tempo, se consubstancia na busca de se garantir que um maior número de segmentos sociais dentro de uma comunidade possa defender seus interesses nos processos de tomada de decisão em relação aos rumos a serem escolhidos por essa mesma comunidade (COTTA, 1984). A representatividade como elemento necessário para se garantir uma efetiva participação nos processos de tomada de decisão sobre o território, deve ser



contextualizada. Isso porque ela deve vir jungida de outro elemento, necessariamente, para que possa de fato contar como um medidor de participação democrática. Esse elemento é a legitimidade. Isso porque, um dado território, por certo, terá, no interesse privado de cada indivíduo uma representação. Todavia, o que busca a democracia participativa é o interesse público, o denominador comum dos interesses privados, o que torna as decisões coletivas legítimas.

Soma-se a isso o fato de existirem também, interesses que contrariam ditames legais, ou seja, normas definidas pela democracia representativa. A rigor, esses interesses não podem estar representados nos fóruns de discussão da democracia participativa, como no caso dos conselhos gestores das unidades de conservação. Contudo, a própria ilegalidade e sua problemática estará no conselho não como representante legítimo do interesse coletivo, mas como questão a ser enfrentada pelo conselho.

Ainda é possível questionar: mas a lei não pode ser ilegítima? De fato, isso é possível e comum, mas a própria legitimidade ou não da norma deve ser debatida dentro dos parâmetros já pré-determinados pela norma ou pelo consenso aqui entendido como a produção participativa e possível dos pactos sociais, pois essa é a referência básica para o debate social. A lei poderia, inclusive, ser revista ou mesmo revogada, mas isso deve acontecer sob a presunção de sua validade e só após sua discussão nos fóruns pré-estabelecidos de discussão, a exemplo dos conselhos. Caso contrário, abrir-se-ia antecedente a justificar a mudança de normas, inclusive das legítimas, pela supremacia do poder financeiro, político, militar, etc, em detrimento da construção democrática da norma (HABERMANS, 2006; FREITAG, 2004; SANTOS, 2001).

A legitimidade interfere na representatividade. A legitimidade pode ser conceituada como o grau de aceitação por parte dos representados das decisões tomadas e ações realizadas pelos seus representantes, não importando se os representados e seus segmentos sociais possuem ou não representação nos processos de tomada de decisão.

A legitimidade, em termos políticos, é entendida como um atributo do Estado consistente na aceitação de parcela significativa da população das decisões desse mesmo Estado, que consegue garantir a obediência pela adesão não manipulada e não violenta, a não ser em casos esporádicos (LEVI, 1995). Sem dúvida que esse conceito pode ser estendido à participação na gestão de unidades de conservação.

Por fim, a eficácia da participação é entendida aqui como sendo aquela cujas ações conseguem satisfazer aos objetivos previstos anteriormente por aqueles que representam os vários segmentos comunitários objeto da gestão (GUSTIN; DIAS, 2000). No entanto, para que a gestão da unidade de conservação seja efetiva, isto é, tenha correspondência com as demandas da comunidade envolvida com o espaço protegido e, ao mesmo tempo, cumpra seu papel de proteção da biodiversidade, principalmente quando a proteção da vida se choca com os interesses dessa comunidade, é preciso também medir os efeitos das ações concretas promovidas pelos representantes sobre seus representados e em relação à preservação e conservação da biodiversidade.

O SNUC, em consonância com os fundamentos democráticos do artigo 1º, II e parágrafo único, da Constituição Brasileira de 1988, reconheceu o direito aos cidadãos participarem diretamente da gestão de unidades de conservação, juntamente com entidades estatais. Todavia, o SNUC restringiu-se apenas a reconhecer genericamente esse direito e a disciplinar superficialmente o que seriam, como se formariam e como atuariam os conselhos gestores, remetendo a questão à regulamentação infra legal. Não obstante tenha conceituado, em seu artigo 2º, instrumentos de gestão como o zoneamento, o plano de manejo, as zonas de amortecimento e os corredores ecológicos, não o fez em relação aos conselhos gestores.

Em 2002, foi editado o Decreto Federal nº 4.340, regulamentando o SNUC (MMA, 2006), o qual, em seus artigos 17, 18, 19 e 22, trouxe algumas diretrizes gerais disciplinando a classificação dos conselhos gestores (artigo 17), sua composição ou representação (artigo 17, §§ 1º a 4º), aspectos gerenciais dos conselhos (artigo 17, §§ 5º e 6º, artigo 18), o papel político e administrativo do Estado, através do denominado órgão executor, na formação e

funcionamento do conselho gestor (artigos 17 e 19) e a competência dos conselhos gestores de unidades de conservação, ou seja, seus poderes e limites de atuação (artigo 22).

Mais recentemente, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, com a Instrução Normativa nº 2/2007, aprofundou um pouco mais a disciplina dos processos de formação e funcionamento de conselhos gestores, mas especificamente de RESEXs e RDSs, chegando mesmo a conceituar o conselho deliberativo de RESEX e RDS como sendo:

o espaço legalmente constituído de valorização, discussão, negociação, deliberação e gestão da Unidade de Conservação e sua área de influência referente a questões sociais, econômicas, culturais e ambientais (art. 2º, I, da IN nº 2/2007).

### **6.3. Conselhos Consultivos e Conselhos Deliberativos.**

Tecnicamente, o conselho gestor é parte da estratégia de conservação *in situ* de uma unidade de conservação. Todavia, juridicamente, o que é um conselho gestor? O Estado Brasileiro, hoje, permite, que cada bem ou atividade de interesse coletivo possa ser gerido com graus e níveis diferenciados de participação popular (BORDENAVE, 1994). Esse grau de participação pode ser medido pelo grau de controle da sociedade sobre as decisões que pode tomar em parceria com o Estado na gestão de qualquer bem ou atividade coletiva (poder para tomar decisões ou direito de criar ou regulamentar direitos) e pelo grau de importância e relevância dessas decisões das quais pode a comunidade participar. Essas decisões podem consistir na simples emissão de uma opinião ou recomendação, como também pode chegar a definir normas regulamentares e planos, programas, projetos e ações prioritários.

Existem, assim, várias formas de participação direta da comunidade nos processos de produção de normas, tomadas de decisões, execução de ações e resolução de conflitos em relação à gestão da coisa pública (SANTOS, 2000a). Os conselhos gestores de unidades de conservação são, portanto, um desses instrumentos jurídico-administrativos utilizados pelo Estado para permitir a participação popular nos processos de gestão de unidades de conservação (IBAMA, 2001). Tratam-se de órgãos públicos, vinculados ao órgão ou entidade ambiental do Estado responsável pela administração das unidades de conservação.

Como ensina BORDENAVE (1994), a participação pode ir desde o mero direito à informação, até o grau mais alto de participação que é a autogestão. A participação pode se restringir ao mero **direito de informação**, onde os dirigentes do Estado apenas comunicam à sociedade as normas e decisões já adotadas. Esse era o processo oficial vigente no sistema de gestão de unidades de conservação antes da promulgação do SNUC. Depois, é possível a participação popular nos processos de gestão do Estado através da **consulta facultativa**, onde os dirigentes, fundados na sua discricionariedade pública, ou seja, nos argumentos de conveniência, oportunidade e interesse administrativo, consultam a comunidade sobre a qual recairá a decisão, quando entendem necessário, para ter mais um elemento a subsidiar ou legitimar essa mesma decisão antes de ser tomada.

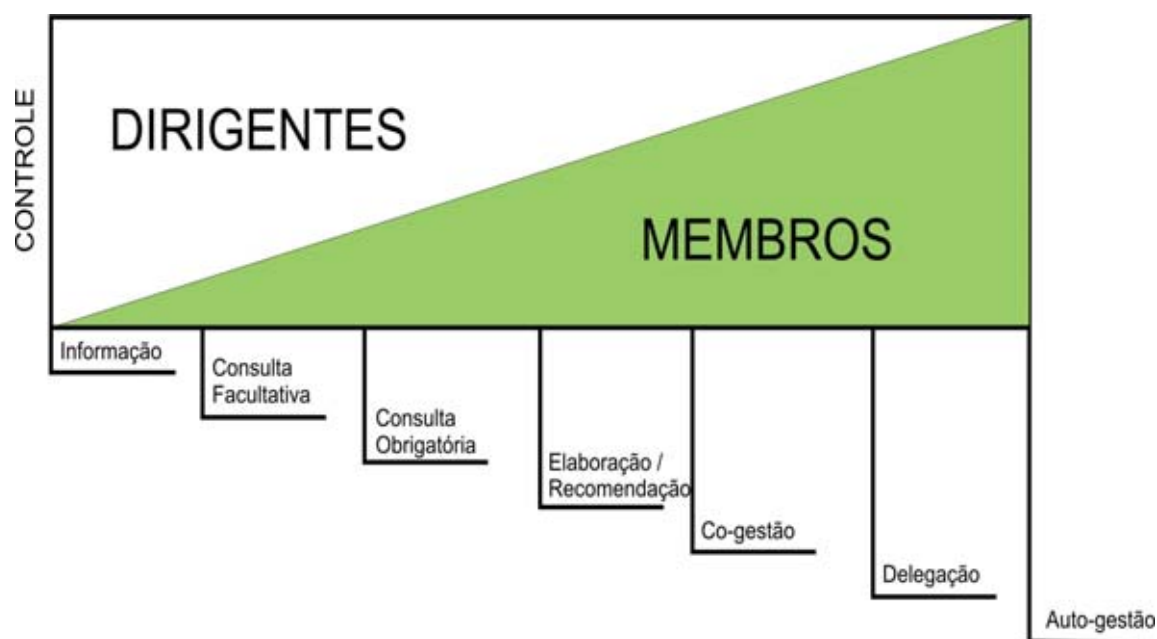
A participação pode ir além, quando o Estado reconhece, por meio de lei e outras normas, o direito à **consulta obrigatória** da sociedade como condição jurídica para a tomada de tal ou qual decisão. É o caso do artigo 22, §2º, do SNUC que determina sejam realizadas audiências públicas antes de se decidir pela criação de uma unidade de conservação, o mesmo valendo para as audiências públicas obrigatórias nos processos de licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente degradadoras do meio ambiente (Resolução CONAMA nº 237/97 -MEDAUAR, 2008).

Um grau mais avançado de participação permitida pelo Estado é o de se condicionar processos de decisão à consulta obrigatória da sociedade, através de **órgãos colegiados** dos quais a comunidade participe e que possuem o poder de não apenas ser consultados, mas também de elaborar e recomendar propostas de decisão e ação que o Estado, por meio de sua Administração Pública, pode aceitar ou rejeitar, mas sempre se obrigando a fundamentar sua posição, sob pena de nulidade da decisão que vier a ser tomada (PIETRO, 2004). Nessa categoria de participação encontram-se os **conselhos gestores consultivos de unidades de conservação** (artigo 29 do SNUC – MEDAUAR, 2008).

Com maior grau de participação em seguida vem a **co-gestão**. Aqui o poder de decisão público é compartilhado entre Estado e representantes da sociedade, ou seja, a sociedade não é apenas consultada ou tem apenas um papel opinativo. Aqui ela passa a decidir juntamente com

o Estado. Nessa categoria de participação deveriam encontrar-se os **conselhos gestores deliberativos de unidades de conservação**.

Existem ainda, segundo BORDENAVE (1994), outras duas formas mais avançadas em termos de participação popular nos processos de gestão coletiva. A primeira delas é por ele denominada de **delegação**, onde a sociedade tem autonomia para decidir, sozinha, sobre temas pré-determinados pelo Estado, caso clássico do **referendo e do plebiscito**. Em outras palavras, o Estado definiria os limites e as formas dentro das quais a sociedade poderia tomar diretamente tal ou qual decisão de âmbito coletivo, sem necessidade de consultar superiores ou instâncias externas. A segunda, a mais avançada de todas, seria a **autogestão**, isto é, a completa independência da sociedade em relação ao Estado, a qual teria plena capacidade e autonomia de determinar seus objetivos, escolher os meios de concretização desses objetivos e estabelecer os controles pertinentes, sem referência a uma autoridade externa. Aqui não haveria distinção entre sociedade e Estado. Poder-se-ia até equiparar esse “modelo” de gestão como um outro modelo político, qual seja, a anarquia<sup>47</sup> (BOBBIO, 1995).



**Figura 6.10 – Quadro das formas de participação social**  
(BORDENAVE, 1994)

<sup>47</sup> A Anarquia é uma forma de governo que pressupõe um alto grau de integração e consciência social e onde o Estado é substituído pelo autogoverno, isto é, a sociedade não mais delega poderes para que outros a administrem; ela mesma o faz.

Portanto, os conselhos gestores de unidades de conservação podem ser também definidos como órgãos colegiados públicos de gestão, ou seja, parte da própria Administração Pública que, todavia, conta com a participação popular no seu processo de gestão.

Contudo, até onde a sociedade pode participar, ou seja, quais decisões a sociedade civil pode, por meio de um conselho gestor de unidade de conservação, tomar em parceria com o Estado. A questão é relevante, porque, consoante o artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Trata-se do princípio da legalidade. Isso significa que só o Estado pode criar direitos e obrigações e impô-los à sociedade.

Desse modo, seria aceitável que uma parte da sociedade não eleita pelas vias da democracia representativa pudesse vir a compor a Administração Pública e criar ou regulamentar leis? Não haveria aqui violação aos princípios democráticos e ao princípio da legalidade?

Em primeiro lugar, é a própria Constituição Federal (art. 1º, parágrafo único, e art. 225) que abre para a possibilidade de serem construídos por lei instrumentos da democracia participativa ou direta, os quais não se resumem aos instrumentos clássicos do referendo, do plebiscito e do projeto de lei de iniciativa popular. A democracia participativa é constituída de uma infinidade de estratégias e formas que têm por desiderato fazer com que o cidadão possa, de uma maneira mais próxima e efetiva, exercer o seu controle sobre o Estado, bem como atuar em prol de sua comunidade e de seus interesses (SANTOS, 2000a). Trata-se de uma estrutura da qual depende a própria legitimidade e construção da democracia representativa.

Em segundo lugar, nenhum dos mecanismos da democracia participativa ou direta independe de lei. Todos possuem regras de exercício. É o caso da gestão de unidades de conservação disciplinada pela Lei nº 9.985/2000 e seus regulamentos (Decreto nº 4.340/2002 e, hoje, no caso de RESEXs e RDSs, a Instrução Normativa nº 2/2007 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

Em terceiro lugar, na democracia participativa ou direta não há produção originária de direitos e obrigações. Os instrumentos da democracia participativa teriam as seguintes finalidades: **a)** possibilitar a audiência direta e qualificada das comunidades mais próximas da unidade de conservação, que podem ter dúvidas, propostas ou mesmo denúncias para encaminhar; **b)** possibilitar o controle mais próximo das atividades do Estado pela sociedade; **c)** fazer com que a sociedade tenha, pelo exercício da participação, maior maturidade, informação e consciência para o exercício da democracia representativa, do voto e da eleição e **d)** num grau mais elevado de participação, atuar junto ao Estado na administração da coisa pública, podendo até, não criar direitos e obrigações, mas sim regulamentá-los, com poderes bem definidos, fazendo com que comunidades possam vestir as leis e decretos à sua realidade ecológica e cultural de uma forma mais justa.

Consoante o artigo 20 do Decreto regulamentar do SNUC que trata das competências dos conselhos gestores, isto é, dos poderes que lhe são reconhecidos pelo Estado, a única decisão que um conselho, sendo deliberativo, poderia tomar seria aceitar (ratificar) ou não que uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP<sup>48</sup> assumisse a gestão de uma unidade de conservação em parceria com o Estado.

A regra foi expressamente seguida pelo art. 17 da IN nº 2/2007 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, tendo inovado no que tange ao seu inciso IV, quando afirma que o conselho deliberará sobre proposta de pesquisa e projetos de intervenção na unidade, adotando medidas para que os conhecimentos e benefícios gerados sejam repartidos com as populações tradicionais de RESEXs e RDSs, o que caracteriza efetivamente poder deliberativo e não apenas consultivo.

A rigor, o SNUC e seu Decreto regulamentar, embora tenham reconhecido existência de conselhos consultivos e conselhos deliberativos, não fizeram qualquer diferenciação significativa no seu rol de competências que pudessem realmente separar as duas categorias.

---

<sup>48</sup> A OSCIP é um título dado pelo Ministério da Justiça às entidades privadas sem fins lucrativos que atendam aos requisitos e normas da Lei Federal nº 9.790/1999 (Lei das OSCIPs).

De fato, à exceção do poder de decidir pela gestão compartilhada com OSCIPS, não há qualquer outra diferença de competência entre as duas categorias de conselho e como a única decisão que caberia ao conselho deliberativo é de menor grau participativo, podemos defender que não há diferença substancial entre conselhos consultivos e deliberativos, no âmbito federal, a não ser o já citado art. 17, IV, da IN nº 2/2007 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

Em verdade, a legislação federal sequer reconheceu a existência de conselhos deliberativos com poderes efetivos de decisão. Tanto conselhos deliberativos, quanto conselhos consultivos, possuem praticamente as mesmas competências opinativas. As competências dos conselhos se resumiriam a três poderes básicos: serem consultados antes da tomada das decisões listadas no artigo 20 do Decreto regulamentar do SNUC, opinar nas questões listadas no mesmo artigo e acompanhar a gestão com poder apenas de exigir informações e encaminhar denúncias a outros órgãos de controle como as Polícias Judiciárias (Civil e Federal), aos Tribunais de Contas e ao Ministério Público.

No entanto, os Estados e Municípios, bem como o Distrito Federal, podem, consoante o que dispõem os artigos 24 e 23 da Constituição Federal, suplementar a legislação ambiental federal e ampliar os poderes dos conselhos gestores das unidades de conservação. Todavia, assim como ocorre com a proteção, jamais poderão diminuir os poderes além do que já foi estabelecido pelo SNUC e seu Decreto regulamentar. No Distrito Federal, por exemplo, os conselhos gestores da APA Gama e Cabeça de Veado e da APA do Paranoá, quando criados em 2002 para atender ao SNUC, pelo que se lê de seus Decretos de criação, nasceram na categoria de conselho deliberativo.

De qualquer sorte, a atuação opinativa e fiscalizadora dos conselhos juntamente com a gestão do órgão ambiental competente da unidade de conservação desenvolvem um papel jurídico importante. O órgão ambiental competente, ouvido os conselhos gestores, possui delegação legal para regulamentar as normas ambientais no âmbito do território das unidades de conservação que administram, estabelecendo critérios de acesso e uso de recursos naturais, notadamente através dos zoneamentos e planos de manejo, que são também instrumentos de



gestão territorial, e dirimindo conflitos sociais e econômicos relacionados ao acesso e uso desses recursos. Tais regulamentos devem sempre possuir, como objetivo último, a preservação da biodiversidade como valor intrínseco, evitando que as decisões tomadas pelos seus membros humanos negligenciem a proteção dos outros seres vivos (MEFFE *et al.*, 2005).

Mesmo com pouco poder de decisão, os conselhos gestores constituem direito subjetivo público do cidadão, isto é, oponível contra o Estado, que deve garantir o acesso equânime e justo desse instrumento da maneira mais consciente, representativa e legítima possível, buscando apoiar a sociedade na busca dos resultados por ela almejados. Em outras palavras, o Estado não pode negar o direito da comunidade de eleger seus representantes para opinar e fiscalizar a gestão das unidades de conservação, podendo esse direito, quando negado, ser defendido perante o Poder Judiciário por meio do mandado de segurança, da ação popular ou mesmo da ação civil pública.

De qualquer sorte, com mais ou menos poderes de decisão, sejam conselhos consultivos ou deliberativos, algumas lacunas devem ser preenchidas em relação à disciplina dos conselhos gestores de unidades de conservação de forma a garantir, principalmente, sua representatividade, legitimidade, eficácia e efetividade. Uma delas é a disciplina dos processos e regras de composição e seleção dos representantes da sociedade civil, e do próprio Estado para os conselhos.

Observa-se da experiência compilada pelo Ministério do Meio Ambiente em âmbito federal (MMA, 2004) que tanto o número de integrantes do conselho, como as regras de seleção ou “eleição” dos conselheiros têm sido decididas caso a caso, pelo consenso daqueles que participam dos trabalhos de mobilização, informação e discussão em torno da criação de conselhos gestores de unidades de conservação. A própria IN nº 2/2007 do Instituto de Conservação da Biodiversidade, em seus artigos 5º e 6º, converte tal procedimento em regra, quando apenas exigem que seja apresentado um planejamento prévio para a mobilização, informação, identificação de lideranças em parceria com a população residente da unidade de conservação e capacitação de seus membros, não definindo, *a priori*, quais os critérios de eleição de entidades e conselheiros para comporem o conselho.

Apesar das diretrizes mínimas do artigo 17, §§ 1º a 3º, do Decreto regulamentar do SNUC e da IN 2/2007, os casos concretos apontam uma série de dificuldades, como, por exemplo, como definir o número máximo de conselheiros de um conselho de modo que ele não perca nem em representatividade, nem em eficácia e eficiência. A prática da gestão mostra que quanto maior o número de conselheiros, maior a dificuldade de se conseguir tomar e executar uma decisão (MMA, 2004). Outra questão que persegue a gestão de unidades de conservação, e que também vem sendo resolvida caso a caso, é a escolha de critérios para se eleger uma entidade em detrimento de outra para compor um conselho.

Por um lado, é importante reconhecer que não é recomendável, diante da multifacetada realidade ecológica e cultural brasileira se estabelecer um procedimento único de formação de conselhos que se aplicasse desde Roraima até o Rio Grande do Sul. Sobre essas questões discutir-se-á mais aprofundadamente no Capítulo 3 deste trabalho.

#### **6.4 - Os Conselhos Gestores das Áreas de Proteção Ambiental.**

Questão polêmica que se coloca frente à gestão das unidades de conservação é saber qual é a natureza dos conselhos gestores das APAs, bem como das demais unidades de conservação cuja natureza não foi expressamente definida pelo SNUC. Seriam esses conselhos consultivos ou deliberativos?

Como já discutido, o SNUC, em relação às unidades de conservação de proteção integral e em relação a algumas unidades de uso sustentável não deixou margem à discussão. Definiu que os conselhos gestores das primeiras seriam todos consultivos (art. 29), assim como os conselhos gestores das Florestas Nacionais (art. 17, §5º). Definiu também que os conselhos gestores das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável seriam deliberativos (art. 18, §2º e art. 20, §4º). Todavia calou-se em relação às APAs, ARIEs, Reservas de Fauna e RPPNs.

Como resolver a questão? Primeiramente, necessário se faz verificar quais as semelhanças entre as Florestas e as unidades de proteção integral e quais as semelhanças entre as RESEXs e as RDSs. Depois, parte-se para verificar quais as diferenças entre essas e aquelas. Tais diferenças apontam critérios que orientam porque algumas unidades seriam melhor geridas por conselhos gestores consultivos e outras por deliberativos.

As unidades de proteção integral e as FLONAs possuem uma característica muito importante em comum: são todas, regra geral, terras de propriedade e posse públicas. As duas exceções são os Monumentos Naturais e Refúgios de Vida Silvestre. Todavia, essas exceções só vêm para confirmar a regra. Segundo os artigos 12, §§ 1º e 2º, e 13, §§ 1º e 2º, do SNUC, Monumentos Naturais e Refúgios de Vida Silvestres podem ser constituídas por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os seus objetivos com a utilização privada da terra por seus proprietários. Contudo, não havendo acordo entre proprietários e Estado, duas são as alternativas do Poder Público: não fazer a unidade de conservação, ou ao menos não utilizar as terras particulares para tanto, ou ainda desapropriar as terras privadas consideradas relevantes para a criação da unidade.

Vê-se, portanto, que nas unidades de conservação geridas por conselhos gestores consultivos, o Estado possui plena autonomia de ação sobre o território da unidade, uma vez que, oficialmente, o território por ele gerido não contém nenhum outro interesse conflitante, que não o próprio interesse coletivo em preservar, conservar ou recuperar o meio ambiente. Por isso o Estado pode, com legitimidade, gerir esses espaços com conselhos meramente consultivos, pois não vai interferir ou se chocar, diretamente, com os direitos de propriedade e de livre iniciativa econômica e, se o fizer, como no caso dos Monumentos Naturais e Refúgios de Vida Silvestre, terá de desapropriar terras ou desistir da unidade. As representações sociais que integram os conselhos consultivos serão representações do entorno da unidade de conservação, notadamente da sua zona de amortecimento, e não do interior da unidade.

Poder-se-ia argumentar: e quando se configurar a hipótese do art. 17, §2º, do SNUC, que admite a permanência de populações tradicionais no território de Florestas, desde que essas populações habitem a área quando da criação da unidade. Mesmo essa regra não quebra

a lógica da argumentação. Aqui o SNUC falhou, fugindo da própria razão do seu sistema. Ora, se a área que se pretende conservar possui populações tradicionais cuja permanência se pretende manter, caberia ao Poder Público escolher não a categoria de Floresta, mas de RESEX ou RDS, que foram criadas com essa finalidade, ou seja, de conservar os ecossistemas em conciliação com a presença de populações tradicionais.

Se a hipótese se configurar e o Administrador Público, ainda assim, insistir na criação de Floresta, e não de RESEX ou RDS, teria de optar por um conselho deliberativo, e não consultivo, para gerir a área, pois, caso contrário, estaria ferindo o princípio constitucional da igualdade ou isonomia (art. 5º, *caput*, e art. 37, *caput*, CF – MEDAUAR, 2008), pois estaria reconhecendo às comunidades tradicionais de RESEX e RDS maiores poderes de participação, em detrimento das comunidades tradicionais de Florestas.

Ao contrário das unidades de proteção integral e das Florestas, as RESEXs e RDSs são unidades que admitem, por regra, a presença e utilização de seu território por populações tradicionais. Não obstante as terras dessas modalidades de unidades de conservação sejam de propriedade pública, sua posse, ou seja, a possibilidade de usar diretamente a terra ou mesmo auferir alguma vantagem econômica, desde que não incompatíveis com os objetivos de conservação da unidade, é concedida às populações tradicionais, por contratos de concessão de uso, nos termos do art. 23 do SNUC.

Ora, por certo que os conselhos gestores de RESEX e RDS devem ser deliberativos, pois como aqui o Poder Público, na gestão da unidade, irá interferir na vida de seus moradores de maneira direta, uma vez que eles estão dentro da unidade, é preciso que, para que o conselho seja legítimo e efetivo, que as populações que habitam e vivem na unidade tenham a possibilidade de se posicionar com maior poder de decisão a respeito de seus destinos. Caso contrário haveria um esvaziamento do conselho ou sua utilização como instrumento de legitimação burocrática de decisões já previamente tomadas, sem a participação da comunidade.

Destarte, podemos estabelecer, a partir da leitura do SNUC, que existe um critério implícito na lei para determinar quando um conselho de unidade de conservação será consultivo e quando será deliberativo. O critério é o seguinte: se no território da unidade admitir a permanência de comunidades, propriedades e atividades humanas, mesmo que especialmente reguladas, o seu conselho deverá ser deliberativo, isto é, com maiores poderes de decisão, pois não haveria como o Estado interferir com legitimidade na esfera particular sem uma participação mais decisiva da comunidade na sua gestão, pois, caso contrário, os conflitos seriam infinitos e insolúveis. De outra sorte, se não houver tal interferência, o conselho deverá ser, como de fato é previsto no SNUC, meramente consultivo.

Desse modo, podemos, por dedução, dizer que os conselhos de APA e ARIE, por possuírem e admitirem, em seu território, propriedades privadas e atividades humanas que o usam diretamente, e por, desse modo, interferirem e criarem limitações administrativas a essas propriedades e atividades, devem ser necessariamente deliberativos. Já as reservas de fauna, por serem constituídas de terras de domínio público e não admitirem a presença humana em seu território, devem possuir conselhos consultivos.

E as RPPNs? Seus conselhos são deliberativos ou consultivos? Em verdade, como as RPPNs são unidades de conservação particulares, não devem possuir conselho gestor pois o seu gestor não é a comunidade, mas sim o seu proprietário. O controle que é aqui exercido sobre a RPPN é apenas o Poder de Polícia do Poder Público que deve verificar se as finalidades da RPPN estão sendo cumpridas, buscando evitar que o proprietário da RPPN se desvie da sua finalidade que, a seu tempo, justificou a criação da unidade de conservação e a concessão dos benefícios públicos inerentes, como a isenção do Imposto Territorial Rural - ITR.

Destarte, os conselhos das APAs devem ser deliberativos. Todavia, esse não é o posicionamento do MMA e do IBAMA. Segundo o posicionamento oficial do MMA, que tem orientado o IBAMA e, hoje, orienta o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, os conselhos de APA não poderiam ser deliberativos pois isso feriria o princípio da legalidade (art. 5º, II, da Constituição Federal). Isso porque, para o MMA, os

conselhos gestores de APA poderiam, na elaboração e aprovação do zoneamento e do plano de manejo da unidade, interferir em propriedades privadas, o que só seria admitido por lei<sup>49</sup>.

Ocorre que esse argumento não procede. Isso porque, seguindo essa lógica, o Poder Executivo, seja sozinho, seja em parceria com a sociedade civil o que ocorre, no caso das unidades de conservação através dos conselhos gestores, jamais poderia regulamentar qualquer lei, como em verdade o faz. O próprio CONAMA, que é um conselho consultivo e deliberativo, jamais poderia emitir resoluções, como faz. Não há que se falar aqui em ferimento ao princípio constitucional da legalidade, porque os poderes de um conselho deliberativo de unidade de conservação, que possam vir a interferir na vida dos moradores de uma APA, ARIE, RESEX ou RDS, ou mesmo de uma Reserva de Biosfera, cujo conselho gestor é também deliberativo (art. 41, §4º - SNUC), jamais serão os mesmos poderes de uma lei. A lei pode criar de forma original direitos e obrigações, pode mudá-los e extingui-los, o que jamais poderá realizar um conselho deliberativo de unidade de conservação, que são órgãos do Poder Executivo.

Todavia, como órgão do Poder Executivo, esses conselhos poderão, nos termos definidos pelo próprio SNUC, isto é, por meio do zoneamento e do plano de manejo da unidade, regulamentar direitos e obrigações já pré-estabelecidos por lei (SNUC, Política Nacional de Meio Ambiente, de Recursos Hídricos, Código Florestal, etc).

A preocupação que deve ter o Poder Público é a de definir de forma clara e precisa as competências de decisão dos conselhos deliberativos, de modo que não extrapolem a lei e não invadam as competências pré-estabelecidas para o Poder Executivo. O curioso é que se para as Reservas de Biosfera, que possuem disciplina muito semelhante às APAs e possuem ainda territórios bem maiores que estas, interferindo sobremaneira em propriedades privadas e atividades humanas, o SNUC previu sua gestão por meio de conselhos deliberativos, porque deveria ser diferente para APA e ARIE, cujo âmbito de interferência é menor.

---

<sup>49</sup> Parecer nº 12 de 2002 do Ministério do Meio Ambiente: Processo nº 02001.0076592002-82.

Portanto, as APAs e a ARIE, ainda que tenham se omitido o SNUC a esse respeito, devem ser administradas por conselhos gestores deliberativos, cujos poderes podem ser ampliados, caso a caso, pelo ato de criação da unidade de conservação ou por atos específicos do órgão ambiental competente para a gestão da unidade, de modo a garantir a legitimidade e efetiva participação das comunidades que habitam essas unidades de conservação na gestão do território e na conservação da natureza.

## **7 – O SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E A DISCIPLINA DOS CONSELHOS GESTORES.**

Nesse capítulo, identifica-se e discute-se as lacunas do SNUC e de seu Decreto regulamentar quanto à disciplina de formação e funcionamento dos conselhos gestores de unidades de conservação. Adiante buscaremos verificar na experiência da formação e funcionamento dos conselhos gestores das APAs do Distrito Federal como se enfrentou essas lacunas e quais os pontos positivos e negativos dessa experiência.

### **7.1 - Formação, Representação e Composição.**

A primeira lacuna do SNUC e de seu Decreto regulamentar quanto à disciplina dos conselhos gestores e, por certo, a lacuna mais significativa, diz respeito às regras para a escolha dos membros do conselho e, portanto, dos interesses que poderão estar lá representados. Em outras palavras, duas perguntas devem ser aqui respondidas. Em primeiro lugar, que interesses podem ser considerados legítimos para figurarem num conselho gestor? e, em segundo lugar, uma vez definidos esses interesses, como deverão ser escolhidos os seus representantes para compor o conselho gestor?

Desse modo, a representatividade de um conselho estaria ligada aos interesses que poderão e deverão ser defendidos num conselho gestor, enquanto que a composição do conselho é idéia que está ligada a como esses interesses serão materializados no conselho, isto é, quem concretamente estará no conselho representando esses interesses e em que número.

Consoante o artigo 29 do SNUC, cada unidade de proteção integral deverá ser composta por órgãos públicos, por organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Monumentos Naturais e Refúgios de Vida Silvestre e, na hipótese de transitoriamente, se permitir a presença de populações tradicionais nos territórios de unidades de conservação, até que sejam realocadas, por representações dessas populações. Com relação à composição das unidades de uso sustentável nada diz o SNUC.



O art. 17 do Decreto nº 4.340/2002, todavia, sem fazer distinção entre unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável, estabeleceu um parâmetro geral para a sua composição. Determinou que haverá duas representações básicas: uma representação de órgãos públicos, ou seja, dos interesses do Estado (que a rigor representa o interesse público) e uma representação direta (mecanismo de democracia participativa ou direta) da sociedade civil. Surge aqui o primeiro vazio que deve ser enfrentado: quantas cadeiras poderiam existir para o Poder Público e para a sociedade civil, sabendo-se que a única coisa definida pela legislação foi que, não importando o número de cadeiras no conselho, deverá haver, sempre que possível, paridade entre Poder Público e sociedade civil?

O fato é que não há número pré-determinado. O que se costuma colocar nas discussões e nos processos de criação de conselhos gestores (MMA, 2004) é que esse número deverá buscar um equilíbrio entre legitimidade e governabilidade. Isto é, o número de representantes e interesses representados no conselho não poderá ser tão pequeno que não reflita a realidade social e política do território onde a unidade de conservação se insere, e nem tão grande que inviabilize a tomada de decisões pelo conselho.

Caso a paridade não seja possível (art. 17, §3º, SNUC), o que fazer? Quem deverá ter o número menor de cadeiras, o Estado ou a sociedade civil? Seguindo o exemplo da Lei de Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97), o Estado deverá suportar o número menor de cadeiras, pois, não importa com quantas cadeiras fique no conselho, o fato é que terá sempre maior poder de decisão em relação à sociedade civil e, portanto, esta deverá ter a vantagem de mais cadeiras nos processos de consulta ou deliberação de cada conselho. Essa lógica esta sendo seguida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade em sua IN nº 2/2007, quando disciplina, em seu art. 8º, III, que, na composição dos conselhos deliberativos de RESEX e RDS, dever-se-á garantir maioria de representantes das populações tradicionais habitantes dessas unidades.

Dentro das representações do Estado deverá haver, quando couber, os órgãos ambientais dos três níveis da Federação e órgãos públicos de áreas afins. Essas áreas afins são todas as áreas da Administração Pública ou mesmo dos Poderes Judiciário e Legislativo,

também nos três níveis da Federação, que possuam responsabilidades institucionais na gestão do território e na gestão de recursos naturais ou que, de alguma forma, sejam necessárias, no caso concreto, para a concretização dos objetivos da unidade de conservação.

Desse modo, não obstante o art. 17, §1º, tenha listado, exemplificativamente, algumas dessas “áreas afins”, isso não significa dizer que o Poder Público, através do órgão ambiental competente pela gestão da unidade e em parceria com os atores sociais não possa ampliar ou mesmo modificar essas opções frente à realidade ecológica e cultural que se coloque no processo de formação do conselho. O que irá tornar legítima essa escolha é a sua conveniência e oportunidade administrativas, nos termos definidos pela doutrina do Direito Administrativo (CARVALHO FILHO, 2008, DI PIETRO, 2004). As áreas exemplificadas pelo artigo 17, §1º, do Decreto, além dos órgãos ambientais, são a pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia, povos indígenas e assentamentos agrícolas.

De qualquer forma, como a realidade administrativa da União, dos Estados e dos Municípios pode variar, principalmente no tempo, e como também podem variar as tensões políticas entre órgãos e facções políticas, é preciso que se garanta flexibilidade na escolha das representações do Estado no conselho. Todavia, para que haja o mínimo de garantia, importante que essas escolhas partam dos seguintes princípios.

Primeiramente é inquestionável que, no mínimo, devem participar do conselho os órgãos ambientais competentes (federais, estaduais e municipais) responsáveis pela gestão de unidades de conservação, fiscalização ambiental e de licenciamento ambiental. No próximo tópico discutiremos as questões relacionadas à presidência do conselho e ao fato do órgão ambiental responsável pela gestão da unidade possuir, ao mesmo tempo, cadeira no conselho e a presidência da unidade.

Outro princípio que deve nortear a escolha das representações públicas é a funcionalidade e eficiência administrativa. Devem ser escolhidos os órgãos ou entidades que possam, mais diretamente, estar auxiliando e ajudando a resolver entraves e problemas na

gestão da unidade. É importante evitar a presença de instituições públicas no conselho que vão desempenhar um papel meramente decorativo ou que não vão poder trazer contribuições significativas para os principais problemas a serem enfrentados pela unidade.

A composição pública do conselho não deve ser meramente constituída de órgãos de fiscalização ou com atuação exclusivamente voltada para o exercício do Poder de Polícia. A presença de tais instituições é de fundamental importância, mas devem também compor o conselho aquelas instituições que irão contribuir com a prevenção, resolução de conflitos e construção de pactos sociais, inclusive entre órgãos de fiscalização e sociedade civil.

De qualquer sorte, a legitimidade da representação dos interesses do Poder Público dentro de um conselho gestor de unidade de conservação, ou mesmo dentro de qualquer órgão colegiado de gestão pública, desde que sejam garantidas a atuação de representações da União, dos Estados e dos Municípios, quando couber, é mais uma questão de integração entre entes federativos e de otimização da atuação da Administração Pública do que propriamente um problema de legitimidade política.

Isso porque, no caso do Estado, seus governos já enfrentaram essa questão quando foram eleitos pelo sufrágio universal. A escolha do próprio Poder Público para integrar um outro órgão do Poder Público, no caso o conselho gestor, é uma questão administrativa que será exercida no processo de formação do conselho. Apesar de suscitar debates, a escolha dos órgãos ou entidades públicas que deverão estar representados nos conselhos gestores é uma questão bem menos complexa e polêmica do que a questão da escolha dos membros da sociedade civil que deverão estar representados no conselho. Isso porque, ao contrário do Poder Público, a sociedade civil não será escolhida, necessariamente, pelo sufrágio universal, ou seja, pelo voto direto por cabeça.

Como demonstrou a experiência nacional (MMA, 2004), cada unidade de conservação em cada parte do território nacional, tem desenvolvido o seu próprio sistema de escolha de representantes da sociedade civil para comporem os conselhos gestores. Tais sistemas têm, basicamente, como princípios de escolha o seguinte: **a)** o consenso ou “pacto social possível”

daqueles que, em nome de uma comunidade ou grupo definido, participam efetivamente dos trabalhos de formação do conselho; **b)** o grau de organização dessas comunidades ou grupos; **c)** o grau de participação dessas comunidades e grupos, como forma de premiar a sua participação e envolvimento no processo de formação do conselho e, assim, conseguir maior legitimidade dos envolvidos e não envolvidos no processo de formação do conselho e, talvez o mais importante; **d)** que a representação da sociedade civil, para manter esse caráter de “sociedade civil”, ou seja, de representante do interesse comum, não poderá ter fins lucrativos, religiosos ou partidários.

De qualquer sorte, o SNUC e o seu Decreto regulamentar definiram que são os seguintes os interesses com legitimidade para compor um conselho gestor de unidades de conservação. Em primeiro lugar estão os interesses da comunidade científica, cuja legitimidade está na sua finalidade de interesse social. Como a lei não delimitou o conceito de comunidade científica pode-se entender que poderão estar representados no conselho instituições não apenas de pesquisa, mas também de ensino e extensão. Duas questões aqui se colocam: essas instituições seriam públicas ou privadas? E mais; se houvesse um empate entre instituições privadas de ensino, pesquisa e extensão, qual delas deveria ser escolhida?

Tem prevalecido o entendimento de que as instituições públicas de pesquisa, ensino e extensão deverão ter sua cadeira garantida dentre as cadeiras que forem reservadas para as representações do Estado. Desse modo, pela sociedade civil, dar-se-ia preferência às instituições particulares de ensino.

Pois bem; e que instituições de pesquisa, ensino e extensão teriam legitimidade para possuir uma representação no conselho gestor? Primeiramente há que se considerar um critério de exclusão: jamais poderão participar de um conselho, em qualquer categoria, entidades com fins lucrativos. O que se pode admitir é a representação de escolas, universidades e centros de pesquisa particulares no conjunto; jamais individualmente.

Desse modo entendemos que a solução mais adequada é a de que todas as instituições privadas de ensino, pesquisa e extensão, escolham entre si os seus representantes, através de

sindicatos, associações e outras formas de organização sem fins lucrativos. Estes estariam representando não o interesse particular de cada uma dessas instituições, geralmente com fins lucrativos, mas o interesse e as obrigações dessas instituições para com a conservação da natureza e para a resolução dos problemas sociais da comunidade onde se inserem e onde se inserem as unidades de conservação. No Distrito Federal, por exemplo, essa cadeira tem sido ocupada nos conselhos das APAs por representantes indicados pelo sindicato das instituições de ensino particulares do DF. Assim, o processo de legitimação dessa representação passa pelo reconhecimento de seus pares.

Outro interesse considerado legítimo pelo SNUC para figurar na composição de um conselho gestor são as denominadas organizações não governamentais (ONGs) ambientalistas, com atuação comprovada na região da unidade. De pronto é preciso lembrar que juridicamente, não existe tecnicamente nenhuma pessoa jurídica com essa nomenclatura. O nome “ONG” surge como nome de fantasia para designar todas as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos e que possuam em seus estatutos sociais objetivos voltados à promoção de atividades de interesse público e social, como a preservação ambiental. Dentre essas pessoas, regra geral, podemos citar as associações civis e as fundações privadas. Mas existem outras instituições que poderiam, pelos seus objetivos sociais, serem colocadas na categoria das ONGs, a exemplo de alguns tipos de cooperativas. Assim, estariam autorizadas a concorrer às vagas das ONGs<sup>50</sup> ambientalistas as associações civis, as fundações e algumas cooperativas, desde que seus estatutos sociais contenham objetivos estatutários voltados à gestão ambiental, conservação ambiental e áreas afins.

Outro requisito de habilitação do SNUC para as ONGs ambientalistas é que estas possuam “atuação comprovada na região da unidade”. Mas como seria comprovada tal atuação? Em primeiro lugar, é importante exigir que a entidade possua, no mínimo, um ano de existência, contado a partir do registro de seus atos constitutivos no cartório competente. Depois que possua objetivos registrados em seus estatutos sociais, voltados para a proteção

---

<sup>50</sup> As OSCIPs são associações civis ou fundações privadas com fins estatutários voltados para a defesa de interesses coletivos que ganharam esse título pelo Ministério da Justiça para poderem realizar parcerias especiais com o Estado.

ambiental, de preferência para a proteção da unidade de conservação, cuja cadeira do conselho se pleiteia.

O prazo de um ano é o prazo utilizado pela Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 1985 – MEDAUAR, 2008) para que uma entidade da sociedade civil possa ingressar com ações civis públicas na defesa, em juízo, do meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos. A mesma Lei de Ação Civil Pública exige que a entidade possua objetivos estatutários voltados para a área onde pretende atuar judicialmente.

Em segundo lugar, é preciso perquirir o currículo comprovado dessa entidade. Tal histórico de atuação, portanto, deve ser demonstrado pela entidade e verificado, no campo, pelo órgão ambiental responsável pelo processo de formação do conselho. Mas, e se mesmo diante da verificação desses critérios, houver empate entre mais de uma ONG disputando cadeiras no conselho? Aí duas soluções seriam possíveis. A primeira, se o número de ONGs não for muito elevado, seria criar uma cadeira para cada uma delas no conselho, o que garantia mais legitimidade do conselho perante a comunidade da APA e os grupos sociais que nela atuam, pelo menos perante o grupo das organizações ambientalistas.

A segunda solução, aplicável para o caso do número de ONGs ser elevado seria escolher dentre aquelas que possuem mais trabalhos desenvolvidos no local, depois dentre aquelas que possuem o objetivo estatutário mais específico, isto é, com objetivos voltados primeiramente para a conservação da unidade e, por fim, as entidades com registros estatutários mais antigos, como forma de buscar se evitar as entidades *ad hoc*, ou seja, ONGs oportunistas, criadas para o momento.

O terceiro interesse cuja representação foi reconhecida pelo SNUC e seu Decreto regulamentar foi o das populações, sejam elas habitantes da unidade de conservação, sejam elas habitantes do entorno da unidade. Entendemos que aqui também devam ser abarcadas as denominadas populações tradicionais e todos aqueles que possuem algum vínculo econômico significativo com a unidade, a exemplo de proprietários de lotes, posseiros legítimos (arrendatários, locatários, parceiros rurais, aqueles que poderão legitimar sua posse com

institutos da reforma agrária, concessionários rurais, etc.), trabalhadores e setor privado atuantes na região.

Isso porque esses interesses têm uma coisa em comum: eles são os destinatários imediatos das ações, projetos, programas e planos, ou seja, da gestão da unidade de conservação. Só que aqui se tem um grande problema. Como selecionar numa dada população aqueles que irão representá-la no conselho? A resposta mais óbvia e imediata é o voto por cabeça, como numa eleição comum do modelo representativo. Todavia, isso é válido para populações com características culturais e econômicas homogêneas como, por exemplo, numa comunidade única de sertanejos. Todavia, se pegarmos o caso de uma APA, que pode abarcar cidades e áreas rurais inteiras, em municípios diversos, o voto por cabeça não se afigura o mais adequado, pois a área urbana, por conta de sua densidade populacional teria sempre mais votos que a área rural, que veria sua representação prejudicada.

O mais adequado aqui seria buscar agrupar previamente ao processo de formação do conselho os grupos, usando critérios como situação geográfica e ecológica, atividades econômicas desenvolvidas, homogeneidade de interesses, equilíbrio de poder político, dentre outros critérios, a fim de manter a paridade de representações por interesses. Após esse agrupamento o mais indicado seria que esses grupos previamente definidos elegeassem, entre seus pares, os seus representantes para o conselho. Algumas experiências federais (MMA, 2004) e distritais (SANTOS, 2003), adotaram essa metodologia.

Um comentário deve ser feito em relação à figura do proprietário de terras no interior da unidade. Ocorre que essa categoria de interesse foi destacada pelo SNUC (art. 29) pensando exclusivamente nos casos em que se estabelece parceria entre proprietários particulares e Estado para a criação de Monumentos Naturais e Refúgios de Vida Silvestre. Todavia, da forma como ficou redigido o art. 17, §2º, do Decreto, a lembrança se estendeu a todos os proprietários de áreas dentro de unidades de conservação, o que é possível para APAs e ARIEs. O objetivo do SNUC aqui é apenas garantir que os proprietários parceiros em Monumentos e Refúgios, tenham maior poder de atuação e decisão na gestão da unidade. É uma forma de fomentar esse tipo de parceria entre Estado e particulares.

Por fim, a última representação de interesses prevista pelo Decreto regulamentar do SNUC é a cadeira reservada a representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica. Em primeiro lugar, é importante frisar a ilegitimidade da representação de conselhos em conselhos. Isso implica em sobreposição de representações, ou seja, abre a possibilidade de que um mesmo interesse se possa fazer representar mais de uma vez em conselhos distintos. Em segundo lugar, o processo de escolha de um Comitê de Bacia Hidrográfica não se sobrepõe ao processo de escolha dos membros de uma comunidade inteira, que poderia ver essa cadeira preenchida por uma representação social mais legítima.

Por fim, para que se possa manter o respeito ao princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, e 37, *caput*, da Constituição Federal), não faz sentido proporcionar cadeiras nos conselhos gestores de unidades de conservação para os Comitês e não fazer o mesmo nos comitês para os conselhos de unidades de conservação.

Quanto aos procedimentos propriamente ditos para a formação dos conselhos, esses devem ser bastante flexíveis e incorporar todo o tipo de técnica como oficinas, audiências públicas, seminários, reuniões, cursos, etc, de preferência quando da criação da unidade de conservação ou quando do desenvolvimento ou enfrentamento de alguma questão de relevância para os atores sociais que afetam ou podem afetar a gestão da unidade de conservação. O importante é que esses procedimentos definam com antecedência os parâmetro de discussões e os limites legais para a escolha das representações.

A já citada IN nº 2/2007 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, em seu art. 5º, institucionalizou esse entendimento, estabelecendo, para RESEX e RDS a seguinte metodologia. O procedimento deverá ser formalizado com um processo administrativo dentro do órgão ambiental. Em primeiro lugar, qualquer que seja o procedimento ou metodologia a serem adotados, eles deverão ser objeto de um planejamento prévio, onde será formalizado um plano de trabalho prevendo um cronograma físico-financeiro e metodológico, principalmente para as estratégias de mobilização, informação e capacitação das comunidades.



Depois, inicia-se o trabalho de identificação de atores, sensibilização e mobilização para a participação e capacitação desses atores no processo de formação do conselho. Paralelamente, deve ser feito, com a participação da comunidade, a realização de um diagnóstico sócio-ambiental que servirá tanto para se definir as representações e o número de cadeiras do conselho, como também para a elaboração do plano de manejo da unidade.

Uma vez definidas as representações e o número de cadeiras no conselho, esses atores deverão novamente ter acesso a um processo específico de capacitação, tendo o regimento interno como a primeira tarefa a ser aprendida e realizada. Após, deve-se criar o conselho por meio de portaria do órgão ambiental competente. A primeira ação do conselho deve ser aprovar seu regimento interno e aprovar seu plano anual (periódico) de trabalho, devendo ter como principal tarefa desse plano a aprovação e implantação do plano de manejo da unidade.

O IBAMA possui vários roteiros metodológicos para gestão de unidades de conservação. Para as APAs (IBAMA, 2001), o IBAMA, assim como a citada IN nº 2/2007, sugere sejam os conselhos gestores montados concomitantemente com a elaboração e implantação do plano de manejo da unidade, o que se mostra muito oportuno e eficiente, pois a mobilização em torno do conselho será mais participativa e efetiva se ocorrer dentro do contexto de uma questão de interesse e relevância para as comunidades, como é o caso do zoneamento que estabelecerá limitações administrativas à propriedade e à livre iniciativa econômica dentro da unidade, na sua zona de amortecimento e em seus corredores ecológicos.

Desse modo consideramos como unidades de medida capazes de mensurar quantitativamente até que ponto um conselho pode ser positivamente influenciado pelo processo de formação adotado, as seguintes: **a)** A forma de identificação e de definição das representações que irão compor o conselho, sendo a forma negocial a forma que influencia positivamente nos resultados do conselho e da unidade de conservação (1), em detrimento da forma unilateral, que não permite sejam atingidos tais objetivos (0); **b)** Observância do Art. 17, §§ 1º e 2º do Decreto nº 4.340/2002 como ponto positivo (1), sendo a sua não observância um ponto negativo (0); **c)** A existência prévia, seja para a forma negocial, seja para a forma

unilateral, de um plano formalizado de trabalho, com metodologia pré-definida de identificação de atores, mobilização e capacitação prevendo um cronograma físico-financeiro para a sua realização. Havendo tal plano a influência nos resultados do conselho é positiva (1); não havendo, será negativa (0); **d**) Existência de paridade de composição entre sociedade civil e Poder Público, devendo ser considerado como positivo para os objetivos do conselho e da unidade a paridade (1) ou o maior número de cadeiras da sociedade civil (1), em detrimento da situação em que o Poder Público possua maior número de representantes (0).

## **7.2 - Da Presidência do Conselho.**

Quem deve presidir o conselho gestor da unidade? Representantes da sociedade civil defendem que o conselho deve ser presidido por um representante eleito pelo próprio conselho, sob o argumento de que, caso contrário o órgão ambiental competente para a gestão da unidade sempre conduziria as questões da unidade, pensando nas necessidades imediatas do Estado e não da comunidade da APA (MMA, 2004). Todavia, o Decreto do SNUC, no *caput* do artigo 17, nesse particular não deixou lacunas, determinando que a presidência e, conseqüentemente, a vice-presidência, cabe ao chefe da unidade de conservação, ou seja, ao próprio órgão ambiental competente pela administração da unidade.

Como visto, uma unidade de conservação tem a forma jurídica de um órgão<sup>51</sup> do Poder Executivo vinculado, a seu tempo, a uma entidade também do Poder Executivo. As unidades de conservação federais, hoje, são órgãos do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Cada unidade de conservação, a seu tempo, possui seus órgãos de administração pública, dentre os quais os Chefes de Unidades de Conservação e o próprio conselho gestor da unidade que, sendo consultivo ou deliberativo, divide com o primeiro funções de gestão da unidade.

---

<sup>51</sup> Em direito órgão é toda função de Estado que não possui personalidade jurídica própria, ou seja, não é capaz, por si só, de adquirir direitos e obrigações. Ao contrário entidade é toda função de Estado que é capaz de, independentemente, adquirir direitos e contrair obrigações. Por exemplo, o Ministério do Meio Ambiente é um órgão da União, a qual é a entidade capaz de responder por falhas do Ministério. Já o IBAMA ou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade são entidades; podem de per si responder por seus atos.

De fato, pela atual disciplina de unidades de conservação, a sua chefia administrativa não é mais exercida exclusivamente pelo Estado. Dela deve participar, além de outros órgãos e entidades estatais, inclusive de esferas diferentes (União, Estados, Municípios e DF), a própria sociedade civil que nela ingressa, através do conselho gestor, pelos mecanismos que vistos no tópico anterior. O conselho gestor passa a ser uma espécie de “assembleia” para a qual a chefia da unidade de conservação deve se reportar antes de tomar certas decisões (art. 20 do Decreto 4.340/2002), bem como com a qual a chefia da unidade deve compartilhar determinados poderes de decisão.

Todavia, existem impedimentos legais e de legitimidade para que o conselho gestor escolha dentre os representantes do próprio conselho alguém para presidir o conselho. Em primeiro lugar, a chefia do conselho, bem como a condução de qualquer trabalho dentro da unidade de conservação, assim como em qualquer órgão público, ainda que conte com a colaboração de particulares, de forma gratuita ou onerosa, deve ser supervisionada por funções de Estado, ou seja, por servidores públicos, comissionados ou de carreira, conforme o caso. Isso é necessário porque os servidores públicos estão vinculados a uma série de obrigações legais e respondem por essas obrigações.

Dentre essas obrigações está o artigo 37 da Constituição Federal, segundo o qual todo administrador público deve agir em atenção aos princípios da legalidade, isonomia, publicidade, moralidade e eficiência administrativa, respondendo por improbidade administrativa caso não cumpra com seu dever, o que pode implicar em sanções como indenizações em dinheiro pelos danos causados ao patrimônio público e perda do cargo. Admitir que um membro da sociedade civil ou mesmo de outro órgão público estranho ao órgão ambiental competente assumira tal função fora dos vínculos específicos previstos em lei (concurso público) ou cargo em comissão, de confiança dos governantes eleitos pelo sufrágio universal (democracia indireta ou representativa) seria delegar funções exclusivas de Estado para um particular.

Ao conselho gestor e seus membros é dado, pela democracia participativa, direito de acompanhar e participar da gestão pública, no caso da gestão de unidades de conservação, e

não se substituir a essa gestão, que é de competência e responsabilidade exclusiva do Estado. Seria mais prudente e legítimo que os cargos de chefe de unidades de conservação fossem preenchidos por servidores de carreira dos órgãos ambientais, com experiência de serviço e qualificação profissional compatíveis com as necessidades de gestão de uma unidade de conservação.

Além desse argumento, há uma desvantagem estratégica para a sociedade civil em se admitir que a presidência do conselho, bem como a vice-presidência, seja exercida por um membro eleito pelo próprio conselho e não por um servidor público responsável pela função de chefe de unidade de conservação. Compete à chefia da unidade de conservação, além de conduzir as reuniões do conselho, dar encaminhamento a suas deliberações. Isto porque uma das funções da chefia do conselho é reconhecer institucionalmente as decisões e ações do conselho e executar as suas deliberações, sendo-lhe vedada a morosidade, a ineficiência e a desídia, pois sua função é profissional e, uma vez cobrado pelo conselho, poderá ser sancionado via processo administrativo disciplinar, na esfera administrativa, ou mesmo judicialmente, na esfera civil e até criminal, conforme o caso.

Ademais, uma das funções da presidência do conselho é o “Voto de Minerva” ou voto de desempate. Como o conselho gestor de unidade de conservação é, regra geral, paritário, é necessário que a presidência assuma a função de desempatar decisões, quando necessário. Não seria legítimo, portanto, que uma entidade civil viesse a desempenhar essa função, pois, bem ou mal, ao Estado cabe a última responsabilidade pela gestão da unidade e ele, ao invés de ser substituído por interesses particulares, deve ser cobrado a funcionar adequadamente.

Duas últimas observações em relação ao papel da chefia da unidade de conservação que, como vimos, é também a presidente do conselho gestor dessa mesma unidade de conservação. Diz respeito à expressão inscrita no *caput* do artigo 17 do Decreto do SNUC que diz caber à essa chefia “designar os demais conselheiros indicados pelos setores a serem representados”.

Em primeiro lugar o artigo lembra que o órgão ambiental, além de presidir a unidade de conservação, terá também uma cadeira no conselho gestor. O fato do órgão ambiental possuir a presidência e mais uma cadeira no conselho é algo legítimo. Isso, desde que outro órgão da unidade de conservação, que não a chefia da unidade ocupe a cadeira no conselho. O órgão mais indicado seria o setor responsável pela educação ambiental e mobilização social. Os interesses da chefia não serão necessariamente os mesmos de outro órgão administrativo da unidade e, além do que, suas funções são diversas. Ademais a presidência só vota nos casos de empate. Em resumo, o órgão ambiental na função de presidente, é apenas um condutor das reuniões do conselho e um encaminhador de suas deliberações. É necessário que possua uma cadeira no conselho com direito a voto, para defender, antes de mais nada, os interesses da biodiversidade, que é função primordial das unidades de conservação e para cujo o Poder Público foi eleito pelo direito como representante.

Por fim, quando o artigo 17 do Decreto fala sobre o poder que a chefia da unidade de conservação tem para designar os demais conselheiros indicados pelos setores a serem representados, é importante ter em mente que essa designação é apenas um ato formal, ou seja, a formalização frente ao Estado da escolha feita pela sociedade de seus representantes no conselho. O papel do órgão ambiental competente aqui é, portanto, apenas elaborar, conduzir e, se necessário, revisar, a partir do contato com as comunidades, o processo de escolha dos conselheiros, tendo como referência os parâmetros legais e os procedimentos escolhidos, que devem ser produzidos caso a caso, para buscar preencher as lacunas deixadas pelo SNUC e enfrentar a realidade ecológica e social de cada unidade de conservação. Uma vez que essa escolha tenha sido feita pela comunidade, cabe ao chefe da unidade de conservação apenas formalizar a composição do conselho gestor.

Podemos concluir que o conselho gestor, assim como a chefia da unidade de conservação, é órgão de gestão do Poder Executivo vinculado ao órgão ou entidade ambiental competente responsável pela conservação, preservação e recuperação das unidades de conservação. Desse modo, para fins de mensuração, o fato do conselho ser presidido pelo Estado é ponto positivo para o sucesso do conselho e da unidade (1), enquanto o contrário não (0).

### **7.3. Funcionamento do Conselho Gestor.**

Outras lacunas deixadas pelo SNUC dizem respeito ao seu funcionamento. Uma vez que seja formalizado o conselho, algumas atividades devem necessariamente ser adotadas para se garantir uma efetiva participação da sociedade civil e transparência na atuação do conselho e do órgão ambiental competente pela gestão da unidade. Tais atividades foram sendo desenvolvidas ao longo do tempo pelos órgãos de educação ambiental do IBAMA e por membros das comunidades envolvidas com unidades de conservação (MMA, 2004).

A IN nº 2/2007 do Instituto Chico Mendes também trata do funcionamento dos conselhos de RESEX e RDS em seu art. 16, §1º, considerando como data do início oficial dos trabalhos do conselho a data da posse dos conselheiros registrada em ata.

A primeira tarefa a ser realizada é a atuação de um processo administrativo e a formação de um arquivo público onde se possa registrar e tornar públicas todas as atividades do conselho e do órgão ambiental competente na gestão da unidade de conservação. Todas as normas, atas, decisões, encaminhamentos, programas, ações, etc, devem constar de um processo e de um arquivo público (de preferência digital) que possam ser acessados pela sociedade.

As duas tarefas seguintes a serem realizadas pelo conselho, com apoio e orientação dos órgãos de educação ambiental do órgão ambiental competente (também denominado órgão executor), bem como da chefia da unidade de conservação, é a elaboração e aprovação do seu regimento interno que, segundo o Decreto regulamentar do SNUC, deverá estar concluído para publicação, no prazo de 90 (noventa) dias contados da sua instalação, e, paralelamente, a implementação de um programa contínuo de educação ambiental e formação dos conselheiros.

O anexo II da IN nº 2/2007 já citada, traz um modelo mínimo de regimento interno para conselhos deliberativos de RESEX e RDS, do qual deve constar as seguintes regras gerais de funcionamento: **a)** Objetivos do conselho; **b)** Competências do conselho; **c)** Composição e

indicação dos membros; **d)** Regras para reuniões e tomada de decisões (votações); **e)** Estrutura administrativa do conselho, que deve ter, pelo menos, um presidente, uma secretaria executiva, câmaras técnicas<sup>52</sup> e plenário; **f)** Atribuições dos membros do conselho para cada órgão da estrutura administrativa; **g)** Regras para eleição, perda de mandato e vacância; **h)** Regra para casos omissos.

Vários são os trabalhos que tratam do tema da formação dos conselheiros de unidades de conservação. Todavia, alguns temas ou matérias são imprescindíveis em seus currículos para a sua formação constante e atuação legítima e eficiente: **a)** Biologia da Conservação e Ecologia; **b)** Cidadania, Direito e Direito Ambiental, notadamente a legislação aplicada à conservação da natureza e ao seu manejo sustentável; **c)** Conscientização dos problemas ecológicos e culturais enfrentados pela sua comunidade, pela sua região e pelo mundo; **d)** Práticas ecologicamente sustentáveis que envolvam os temas mais prementes para o conselho como saneamento ambiental, uso de recursos naturais, qualidade de vida. Aquilo que a IN nº 2/2007 em seu art. 6º, §1º, denomina de “temas focais”, ou seja, os temas de interesse prioritário para a gestão da unidade de conservação.

Todavia, a formação não deve se restringir aos membros do conselho. O mandato dos conselheiros é de dois anos, renovável por igual período (art. 17, §5º, Dec. 4.340/2002). Isso significa dizer que a comunidade também tem de ser concomitante e constantemente preparada para participar da gestão do seu território e, desse modo, estar participando das eleições periódicas do conselho com consciência e responsabilidade do seu papel de defensor não de seus interesses particulares, mas principalmente de colaborador das soluções para os problemas de sua comunidade, de sua família, de sua região.

Todos os detalhes de funcionamento do conselho, que não estejam definidos em lei ou ato administrativo normativo, deverão ser definidos pelo próprio conselho em seu regimento interno, ou posteriormente, com aditamento ao regimento interno, após um maior

---

<sup>52</sup> A APAs Gama e Cabeça de Veado e Paranoá, criaram os denominados Grupos Coordenadores de Manejo, que desenvolvem um papel técnico e de cooperação técnica fundamental para o desenvolvimento dos trabalhos de conservação da unidade de conservação, notadamente para a elaboração do zoneamento e dos projetos de preservação e recuperação ambiental.

amadurecimento das condutas e funcionamento do próprio conselho. De qualquer sorte, existem alguns procedimentos que devem ser adotados pelo órgão executor e pelo conselho para que este venha a funcionar da forma esperada.

O primeiro conselho, portanto, abrirá caminho para os demais e a comunidade e seus membros e os vários interesses envolvidos com a gestão da unidade de conservação, e com o passar dos anos e das eleições, deverão amadurecer o seu papel cidadão. Depois do regimento interno e da implantação do programa constante de formação, a próxima e fundamental tarefa que esse conselho deverá assumir é a de elaborar, aprovar e implementar o seu plano de manejo, bem como deverá assumir a tarefa de priorizar ações emergenciais para o enfrentamento de problemas prioritários da unidade de conservação até a definição do plano de manejo.

O plano de manejo da unidade de conservação deve ser elaborado pelo órgão ambiental ou pelo proprietário (no caso de RPPN), devendo seu processo de elaboração e discussão ser acompanhado tanto pelos membros do conselho, seja ele consultivo ou deliberativo, como pelos demais membros da comunidade localizada dentro ou no entorno da unidade de conservação, e será aprovado, à exceção de RESEX e RDS, em portaria editada por esse mesmo órgão (art. 12, I e II do Dec. 4.340/2002). No caso de RESEX e RDS, o ato de criação seria resolução dos conselhos deliberativos dessas unidades de uso sustentável, após prévia aprovação do órgão ambiental (órgão executor).

Em ambos os casos o Decreto esvaziou completamente a possibilidade de uma participação realmente direta das comunidades na gestão da unidade de conservação. Aqui, tanto conselhos deliberativos quanto consultivos foram reduzidos, todos, a órgão de opinião. Se a aprovação do plano de manejo, em qualquer caso, é do órgão ambiental, ao conselho cabe apenas contestar. Sobre os poderes do conselho falaremos no tópico seguinte.

Nos primeiros dois anos de conselho, ou pelo menos nos primeiros 6 (meses), até que o regimento interno esteja pronto, sugere-se que as reuniões do conselho sejam menos espaçadas e que haja um maior investimento do órgão ambiental para facilitar, principalmente em regiões



onde o deslocamento é mais difícil, a participação e a presença dos conselheiros, até que o conselho possa, por impulso próprio, funcionar. O estímulo nessa fase é muito importante.

Depois, o mais importante é a condução eficiente das deliberações e proposições do conselho, podendo as reuniões serem bem mais espaçadas, talvez de dois em dois ou de três em três meses, para que haja tempo para a concretização de tarefas e visualização de resultados. Reuniões extraordinárias devem ser realizadas sempre que fatos complexos se apresentem à comunidade e o conselho deve ser sempre fortalecido como fórum de discussão e resolução desses problemas para conseguir legitimidade perante seus membros e sua comunidade.

As reuniões do conselho deverão ser públicas, abertas a todos que quiserem dela participar, podendo os participantes não conselheiros atuarem com direito à voz, embora não possuam direito à voto, prerrogativa apenas dos conselheiros. Deverão ainda ser realizadas em locais de fácil acesso e convocadas com antecedência mínima de 7 (sete) dias. O assunto a ser tratado em cada reunião deverá ser, no mesmo prazo, comunicado ao conselheiro e disponível para a comunidade pelos meios de comunicação existentes. As igrejas, sindicatos, escolas, rádios e locais de lazer são excelentes veículos de comunicação. Essas são questões que em verdade, não constituem uma lacuna, já que o Decreto tratou do tema em seu artigo 18 e que a IN nº 2/2007, no caso de RESEX e RDS, também já enfrentou de maneira mais detalhada. O que deve ser preenchido são os seus mecanismos e veículo no caso concreto, o que caberá ao próprio conselho, em parceria com a chefia da unidade de conservação.

Uma questão polêmica sobre o tema é o apoio que deve ser dado pelo órgão ambiental competente, para que os conselheiros que, pelas condições econômicas e sociais da região onde se inserem, não possuam condições para se deslocar até a reunião. É o caso das comunidades amazônicas e das comunidades rurais, onde o acesso ao transporte público é muito precário ou inexistente. Nesse caso se faz imprescindível a disponibilização de transportes ou mesmo de passagens para que se garanta a efetiva participação dos conselheiros, o que deverá ser promovido pelo órgão ambiental competente, seja diretamente

com verbas de seu orçamento, seja por meio do estabelecimento de parcerias com a própria sociedade civil (art. 19, II e parágrafo único, do Dec. 4.340/2002 – MEDAUAR, 0008).

Toda a logística do conselho, ou seja, toda a infra-estrutura para o seu funcionamento deve ser sustentada pelo órgão ambiental competente, o denominado órgão executor, seja com verbas de seu orçamento, seja em parceria com a sociedade civil e com outros órgãos e entidades do Estado. Assim a estrutura das reuniões como sua gravação e degravação, publicação no diário oficial e em jornais de grande circulação, de atas e decisões, comunicação das atividades e decisões do conselho em rádios, escolas, igrejas, manutenção de arquivos, trabalhos de secretaria, água, café, lanches, banheiros dentre outros, é da responsabilidade do órgão ambiental e constitui direito subjetivo público do cidadão.

Cabe também ao órgão executor concretizar todas as decisões do conselho. Assim cabe a ele a elaboração técnica do plano de manejo e demais ações, projetos, programas e planos adotados pelo conselho. Desse modo o conselho e a chefia do conselho são a cabeça da unidade de conservação. O órgão ambiental como um todo, inclusive a chefia da unidade de conservação, são os seus braços e pernas. A chefia da unidade de conservação e o órgão ambiental competente, como tutores, conduzem e apóiam a atuação e funcionamento do conselho, contudo jamais poderão determinar o que o conselho poderá ou deixará de fazer, a não ser quando se tratar de uma limitação legal.

Destarte, entendemos que as unidades de medida que seriam razoáveis para se mensurar o sucesso ou insucesso dos trabalhos de um conselho gestor de unidade de conservação e, portanto, da própria gestão da unidade são as seguintes: **a)** Existência de processo autuado onde conste o histórico de criação do conselho; **b)** Existência de Portaria ou Ata de nomeação e posse dos conselheiros; **c)** Existência de um arquivo público para acompanhamento das atividades do conselho; **d)** Existência de Regimento Interno; **e)** O Regimento Interno contém regras mínimas para eleição, perda de mandato e vacância, condução de reuniões e tomada de decisão (votações), estrutura administrativa do conselho, que deve ter, pelo menos, um presidente, uma secretaria executiva, câmaras técnicas e plenário, atribuições dos membros do conselho para cada órgão da estrutura administrativa e

disciplina para os casos omissos; **f)** Existência de um programa constante de formação de conselheiros e da comunidade para a participação na gestão da unidade, existente de maneira autônoma ou dentro do Plano de Manejo da unidade; **g)** Reuniões periódicas; **h)** Reuniões com pautas claras e pré-estabelecidas; **i)** Reuniões convocadas com antecedência mínima de 7 (sete) dias e eficientemente divulgadas; **j)** Reuniões em locais acessíveis e abertas ao público; **k)** Reuniões com logística mínima para possibilitar o conforto para os participantes da reunião (banheiros, água, café, salubridade do ambiente, audibilidade, dentre outros); **l)** Existência de uma Secretaria Executiva que garanta a divulgação, logística, registro, condução e encaminhamento das decisões das reuniões; **m)** registro e publicação das atas de reunião e atos derivados; **n)** Aprovação e implantação do zoneamento da unidade; **o)** Aprovação e implantação do plano de manejo da unidade ou de planos e ações emergenciais; **p)** Aprovação de Programas, Projetos e Ações; **q)** Andamento de Programas, Projetos e Ações; **r)** Programas, Projetos e Ações Concluídos; **s)** Integração com outras unidades de conservação e conselhos; **t)** Aprova seu orçamento; **u)** Possuir Relatório Financeiro Anual para a UC; **v)** Mais de 5 (cinco) decisões já formalizadas e encaminhadas por ano; **x)** No mínimo 5 (cinco) pareceres anuais sobre licenciamento ambiental de obras e atividades que interfiram na unidade de conservação, em seus corredores ecológicos ou zonas de tamponamento, considerando a demanda atualmente existente no órgão ambiental competente.

#### **7.4 - Dos Poderes do Conselho Gestor.**

Chega-se aqui à segunda e mais importante lacuna deixada pelo SNUC e pelo seu Decreto regulamentar para o disciplinamento dos conselhos gestores das unidades de conservação. Trata-se de saber, afinal, quais são os poderes do conselho, quais são os poderes da chefia da unidade de conservação e quais são os poderes do órgão ambiental competente ou órgão executor, na gestão de uma unidade de conservação.

Primeiramente, importante recapitular a posição orgânica de cada um desses elementos estatais. Ambos são órgãos da Administração Pública e parte do Poder Executivo, seja Federal, Estadual, Municipal ou Distrital. O órgão ambiental competente responsável pela gestão das unidades de conservação será sempre um órgão executor do SISNAMA. De acordo

com a Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, compete ao órgão executor de meio ambiente os papéis de fiscal, licenciador e gestor dos recursos naturais, seja pela administração de recursos naturais de domínio público, seja pelo controle da função social de recursos naturais sob o domínio privado (vegetação, por exemplo), cabendo-lhe ainda a regulamentação de determinadas matérias, por meio de instruções normativas e portarias, de conteúdo mais técnico, específico e procedimental.

Dentre esses bens ambientais de responsabilidade do órgão ambiental estão as unidades de conservação. Poderá existir mais de um órgão executor da política ambiental na estrutura administrativa dos entes federativos. A União, por exemplo, optou por separar as funções de fiscalização e licenciamento ambiental, que hoje cabem ao IBAMA, da função de gestão de unidades de conservação, que passaram ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Qual, então, é o poder do órgão ambiental competente na gestão das unidades de conservação? É seu poder, e também dever, exercer o suporte administrativo, logístico e financeiro das unidades de conservação e regulamentar e decidir sobre as matérias que não invadam as competências dos conselhos gestores definidas no artigo 20 do Decreto nº 4.340/0000.

E Quais são os poderes da chefia da unidade de conservação? As unidades de conservação, administrativamente, são partes, órgãos dentro do órgão ambiental competente. Cada unidade de conservação, a seu tempo, deve possuir uma estrutura administrativa mínima para a sua gestão, ou seja, seus próprios departamentos administrativos. Dentre esses departamentos administrativos estão a chefia da unidade, que faz a ponte dos interesses e obrigações do órgão executor e do Poder Executivo dentro da unidade de conservação e dos interesses do conselho gestor e da sociedade civil frente ao órgão ambiental e o Poder Executivo. Poderão ainda integrar a administração da unidade outros órgãos necessários para a sua boa gestão, como setores próprios para educação ambiental, fiscalização, acompanhamento de licenciamentos, brigadas de prevenção e combate a queimadas e incêndios florestais.

Cabe também à chefia da unidade de conservação presidir o conselho gestor da unidade. Mas em que exatamente consiste o verbo “presidir”? É antes de tudo uma função burocrática. Trata-se do elemento neutro que deverá conduzir os trabalhos do conselho, administrar o uso da palavra pelos conselheiros e convidados, registrar as deliberações do conselho de modo a dar publicidade a sua atuação, secretariar as reuniões, lembrar limitações legais, providenciar o esclarecimento de questões técnicas e científicas, representar oficialmente o conselho e a unidade de conservação, etc. Todavia, há funções políticas exercidas pela presidência como o voto de desempate e a execução das políticas definidas para a conservação da natureza em âmbito federal, estadual, distrital e municipal.

O conselho gestor da unidade é outro departamento ou órgão administrativo da unidade. É um órgão público de co-gestão, como já foi demonstrado. Sua função, ao contrário da presidência do conselho, é prioritariamente política. Suas decisões, dentro das competências que lhe forem garantidas por lei ou regulamento, são soberanas, não cabendo qualquer tipo de recurso para o seu presidente ou para o órgão ambiental competente. Mas quais são exatamente os limites e possibilidade de um conselho gestor, considerando a atual disciplina do tema prevista no artigo 20 do Decreto nº 4.340/2002?

Hoje, pela atual disciplina do referido Decreto, o papel dos conselhos gestores nas unidades de conservação federais é meramente consultivo, sejam esses classificados como conselhos consultivos ou deliberativos. O Decreto firmou-se como um engodo à efetiva participação popular nos processos de decisão relacionados ao acesso e uso de recursos naturais dentro da unidade, bem como ao efetivo controle pela sociedade da inércia ou da ação deletéria dos órgãos ambientais sobre o território das unidades de conservação. De acordo com o art. 20 do Decreto nº 4.340/2002, compete aos conselhos gestores de unidades de conservação federais:

[...]

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”. (grifo nosso).

Pode-se verificar dos verbos destacados no artigo que os poderes conferidos para os conselhos gestores das unidades de conservação federais em momento nenhum possibilita que ele defina, aprove, dê a última palavra na gestão da unidade de conservação. Sequer o texto da lei faz distinção significativa entre os poderes dos conselhos deliberativos e dos consultivos. Só se fez uma distinção em relação ao poder que teria o conselho “deliberativo” de, no caso de que seja cogitada a gestão da unidade por uma OSCIP, de ratificar a contratação e os dispositivos do termo de parceria com esse tipo de instituição.

Outra exceção foi a inserida pelo art. 17, IV, da IN nº 2/2007 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade que concedeu aos conselhos deliberativos de RESEX e RDS a possibilidade de decidir sobre propostas de pesquisa e projetos de intervenções nessas categorias de unidades e adotar medidas para que os conhecimentos e benefícios gerados sejam repartidos com as populações tradicionais ocupantes dessas unidades de conservação.

No mais, ambos os conselhos, consultivos ou deliberativos, pelo artigo 20 do Decreto 4.340/2002, só teriam direito de acompanhar a administração da unidade, que se dará pela chefia da unidade de conservação, com o apoio do órgão executor de meio ambiente, de opinar nessa administração nos casos previsto no artigo 20 é de propor algumas medidas para a unidade de conservação. O único poder efetivo comum entre os dois tipos de conselho é o poder de elaborar o seu regimento interno, mas o artigo 20 sequer utilizou a expressão

“aprovar”, o que dá entender que nem sobre o seu próprio regimento interno o conselho estaria autorizado a decidir.

Em verdade, o Poder Executivo Federal foi econômico com o direito de participação social direta na administração das unidades de conservação. Ele poderia, regulamentando o que a Lei do SNUC já estabeleceu, conferir maiores poderes de gestão ao conselho, tornando-o mais atraente à participação popular e legítimo perante a comunidade. E essa participação, por óbvio, se restringiria a regulamentar a lei, e não a criar direitos e obrigações.

Mas o que, em termos de unidades de conservação poderia ser regulamentado pelo conselho, do qual participa o próprio Estado com 50% de suas cadeiras? Ao conselho caberia regulamentar todas as questões que especificamente dissessem respeito à unidade de conservação. Seria justo e incentivador com a democracia participativa em unidades de conservação que o conselho gestor pudesse, no mínimo, decidir sobre as questões relevantes para gestão da unidade.

A primeira delas seria aprovar de forma independente seu regimento interno. Ao conselho deve caber escolher as regras que melhor atendam ao seu funcionamento legítimo e participativo. Hoje, embora o artigo 20, I, do Decreto tenha utilizado apenas a expressão elaborar, e não a expressão aprovar, há o entendimento unânime entre os órgãos ambientais e representantes da sociedade (MMA, 2004) de que o regimento interno do conselho deve ser aprovado e revisado pelo próprio conselho.

A segunda seria a elaboração e aprovação do seu plano de trabalho anual. Não faz sentido que a comunidade que viva dentro ou no entorno de uma comunidade de conservação seja autorizada a participar do conselho e não ter a palavra final quanto ao que quer ver prioritariamente enfrentado no contexto de sua comunidade e ecossistema. Deve caber a um conselho que se pretende realmente deliberativo que ele possa estabelecer definitivamente as prioridades de ação do Estado para sua realidade ecológica e cultural.

A terceira competência que deveria caber ao conselho gestor é a aprovação de seu plano de manejo e, portanto, do zoneamento ambiental da unidade e não simplesmente o seu acompanhamento. Todavia, esse entendimento não é pacífico. Os que são contrários a essa possibilidade, como é caso do IBAMA e do MMA, defendem que como o plano de manejo e o zoneamento da unidade poderão estabelecer limitações de direito administrativo a propriedades públicas e privadas, bem como a atividades econômicas, não seria legítimo ao conselho, que não foi eleito pela via da democracia representativa, aprovar tais limitações, sob pena de ferimento ao princípio da legalidade (art. 5º, II, CF<sup>53</sup>).

Todavia o argumento não procede por duas razões. A primeira é a de que foi o próprio SNUC (art. 15, §2º, art. 16, §2º, art. 18, §5º, art. 20, § 6º, art. 27 e art. 28) que conferiu à administração da unidade de conservação a possibilidade de se estabelecer tais limitações, autorizando o Poder Executivo por meio de seus órgãos ambientais a fazê-lo. O conselho é um órgão do Poder Executivo que possui 50% das cadeiras do conselho e mais o voto de minerva da sua presidência. Portanto não haveria que se falar em quebra do princípio da legalidade.

Em segundo lugar, porque as limitações administrativas que por ventura sejam estabelecidas no plano de manejo da unidade não poderão extrapolar os limites de gestão da unidade de conservação, isto é, não poderão tratar de questões que sejam estranhas à gestão do acesso e uso de recursos naturais e da proteção da biodiversidade do território abarcado pela unidade. Para tanto, deverá sempre se valer do apoio técnico e jurídico da administração da unidade de conservação que também se responsabilizam por informações erradas ou de má fé que venham a orientar mal o conselho. Não é possível se fazer uma interpretação restritiva das possibilidades de ação do conselho, considerando que é um princípio basilar do SNUC o incentivo a participação direta da sociedade nos processos de gestão da unidade de conservação.

Outro poder que deve ser exercido pelo conselho é o de definir a aplicação dos recursos por cada plano de ação anual e aprovar as contas do plano de ação do ano anterior.

---

<sup>53</sup> Segundo esse dispositivo constitucional, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.



Essa é uma das mais importantes funções que pode ser exercida pelo conselho, pois implica no controle dos gastos públicos com a unidade de conservação.

Deve caber também ao conselho, em homenagem ao princípio da precaução, como última voz, a desaprovação de licenças ambientais para empreendimentos potencialmente degradadores do meio ambiente que possam afetar a unidade, sua zona de amortecimento e corredores ecológicos. O art. 20, VIII, do SNUC previu apenas a possibilidade de o conselho “manifestar-se”, ou seja, emitir parecer sobre o empreendimento durante o processo de licenciamento ambiental, desde que após a conclusão do EIA/RIMA. Caso o conselho aprove o empreendimento, mesmo com condicionantes, aí sim caberia ao órgão ambiental competente pelo licenciamento aprovar ou não o empreendimento.

Em verdade, sobre o que decide um conselho deliberativo, de acordo com o Dec. nº 4.340/2002. Só sobre se aceitar ou não a gestão compartilhada com OSCIP (art. 20, VI). Tanto conselho consultivo, quanto o deliberativo, para o Decreto são a mesma coisa. E as competências consultivas se restringem aos incisos I (regimento interno), II (acompanhar os planos de manejo), V (avaliar o orçamento e o relatório financeiro anual da unidade), VII, (acompanhar a gestão de OSCIPs e recomendar a rescisão do seu termo de parceria), VIII (manifestar-se sobre licenciamentos ambientais) e IX (propor diretrizes e ações específicas). Os incisos III e IV sequer constituem poderes de consulta, mas apenas diretrizes de ação e boa conduta para os conselhos.

Todavia, isso não significa dizer que, no caso das unidades de conservação estaduais, distritais e municipais, os poderes de seus conselhos gestores, consultivos ou deliberativos, devam ficar restritos ao que determina o Decreto nº 4.340/2002. Isso porque tanto a competência para legislar sobre direito ambiental (art. 24, CF –MEDAUAR, 2008), como para executar a política ambiental (art. 23, CF-MEDAUAR, 2008), é concorrente entre União e Estado e DF.

Aos Municípios cabe legislar sobre assuntos de interesse local e ainda suplementar as normas estaduais e federais (art. 30, I e II, da CF-MEDAUAR, 2008). Isso significa

reconhecer que os demais entes da federação poderão estabelecer maiores garantias de participação, mas nunca restringir essa participação para além do que já restringiu a União. Foi o que ocorreu com os decretos de criação dos conselhos gestores das APAs Gama e Cabeça de Veado e Paranoá que, com fulcro nos respectivos decretos de criação e na Lei da Política Distrital de Meio Ambiente (Lei Distrital nº 41/89), ampliaram os poderes desses conselhos para permitir, dentre outras coisas, que elaborassem e aprovassem seu plano de manejo.

De qualquer sorte, os conselhos consultivos ainda possuem um papel importante na gestão da unidade, pois servem ao acompanhamento pela sociedade civil da gestão financeira e territorial dos órgãos ambientais competentes e demais órgãos e entidades da Administração Pública que participam do conselho. Mesmos os conselheiros de um conselho consultivo têm o direito subjetivo público de denunciar irregularidades, propor ações e soluções e resolver dúvidas que venham a ter de enfrentar durante o acompanhamento da gestão da unidade de conservação.

Desse modo, constatamos que a chefia da unidade de conservação, pelo menos em âmbito federal, é ainda soberana na tomada de todas as decisões relativas à gestão da unidade, a exceção da prevista no art. 20, inciso VI, quando o conselho da unidade for deliberativo. Aos conselhos, porém, cabe apenas o papel de acompanhar e opinar sobre a gestão da unidade de conservação.

Contudo, é possível que tal distribuição de poderes seja revista pelos demais entes federativos, principalmente pelos estados e Distrito Federal, de modo a garantir uma maior participação e legitimidade do conselho e da administração da unidade perante a comunidade da área. Foi o que aconteceu com os conselhos gestores da APA Gama e Cabeça de Veado e APA do Paranoá, cujos conselhos são deliberativos.

Enfim, como meio de mensuração, podemos considerar como poderes necessários do conselho gestor para o melhor atingimento dos objetivos da unidade de conservação é que seja deliberativo e que possa decidir sobre o seu regimento interno, sobre o seu plano de ação anual, sobre seu plano de manejo, sobre a proposta e aprovação de seu orçamento e sobre a

concessão ou não de licenças e autorizações para atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente, conforme definição da legislação ambiental vigente.

### **7.5 - Os Conselhos Gestores e as OSCIPs.**

O SNUC, no seu artigo 30, criou a possibilidade das unidades de conservação poderem ser geridas por organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos das unidades de conservação. Apesar da edição do Decreto nº 4.340/2002, muitas dúvidas ainda restaram, notadamente os limites entre o papel a ser desempenhado pelas OSCIP, pelo órgão ambiental competente, pela chefia da unidade de conservação e pelo conselho gestor. Segundo os artigos 21 a 24 do Decreto, a gestão de unidades de conservação realizada por OSCIP deverá ser compartilhada. Todavia compartilhada como?

As questões da escolha da OSCIP e do instrumento contratual a ser firmado com o órgão ambiental competente ficaram, em parte, esclarecidas. O artigo 20 do Decreto estabelece dois requisitos que as OSCIPs terão de cumprir para poderem se candidatar à seleção por edital, nos termos da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (art. 23 do Decreto), para conseguir gerir, em parceria com o Estado, uma unidade de conservação. O primeiro é que tenha objetivos estatutários voltados à proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável e o segundo; que comprove a realização de atividades de proteção do meio ambiente ou desenvolvimento sustentável, preferencialmente na unidade de conservação cuja administração de pleiteia ou ao menos no mesmo Bioma. Para se evitar premiar organizações oportunistas, criadas para o momento, deve ainda a OSCIP estar constituída perante o Ministério da Justiça a mais de um ano, seguindo a sistemática da Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85).

Já o processo de escolha será regulado pela Lei das OSCIPs (Lei nº 9.790/99) que institui o Termo de Parceria como o instrumento contratual a ser adotado. Em outras palavras, os direitos e obrigações das OSCIP em relação à administração da unidade serão definidos, caso a caso, pela discricionariedade administrativa de cada órgão ambiental e terão como fonte normativa o próprio Termo de Parceria, caso não existam leis ou decretos específicos, no

âmbito dos estados, DF e municípios, versando sobre a questão. A gestão de unidades de conservação por OSCIPs é arriscada, pois a tentação do administrador público em delegar tarefas que são indelegáveis, como o Poder de Polícia, é muito grande, em face da precariedade em que se encontram os órgãos ambientais hoje no Brasil. As OSCIPs deverão atuar sempre como reforço à administração da unidade, mas nunca em substituição ao Poder Público, onde se insere o conselho gestor.

Desse modo, as OSCIPs jamais poderão se substituir à atuação do conselho gestor e tampouco poderão se substituírem à chefia da unidade de conservação. Ela só poderá se substituir ao órgão ambiental nas atividades de suporte financeiro e administrativo da unidade e do conselho, jamais podendo assumir o papel de Estado ou de concessionário de serviço público, pois a primeira substituição é proibida, enquanto que a segunda, caso tenha de ocorrer, configurará tercerização ou privatização dos serviços públicos, o que só pode ocorrer por meio das leis que tratam das licitações públicas de serviços públicos e não da Lei das OSCIPs.

A questão que se coloca aqui é saber então que vantagens teria uma OSCIP ao assumir tais tarefas? De acordo com o Decreto, isso será definido no edital de seleção das OSCIPs para escolher a que oferecer a proposta de parceria mais interessante ao Poder Público e pelo próprio Termo de Parceria a ser definido com o órgão ambiental competente. De qualquer sorte, alguns objetos são vedados ao termo de parceria.

O primeiro deles é o repasse de verbas do órgão ambiental ou do Poder Público como contraprestação da atuação da OSCIP. O outro é a possibilidade de exploração de recursos naturais da unidade de conservação em benefício da OSCIP. A OSCIP, como uma instituição privada sem fins lucrativos, não pode atuar em benefício próprio ou de seus associados. Poderá até contratar associados para desempenhar determinadas atividades, mas estes responderão tributária, previdenciária, trabalhista e civilmente pelos seus serviços, independentemente da OSCIP. O papel da OSCIP, assim como o papel de qualquer ONG, deve ser catalizar parcerias, recursos de outras fontes, doações, patrocínios, para o apoio de

políticas públicas e defesa de direitos difusos e coletivos, ou mesmo individuais homogêneos<sup>54</sup>.

Em resumo, quando o SNUC fala em gestão compartilhada de unidades de conservação entre órgãos ambientais (Poder Público) e OSCIPs, trata-se da divisão de tarefas administrativas delegáveis, isto é, que poderão ser transferidas, sem ônus, do Poder Público para a instituição privada. Tais tarefas serão divididas com o órgão ambiental competente e não com o conselho gestor da unidade ou com sua chefia, que continua a integrar a presidência do conselho. Às OSCIPs, cabe, unicamente, dividir tarefas administrativas e financeiras com o órgão ambiental e ter, em troca, contrapartidas que não venham a configurar um desvio às leis de licitações e contratos administrativos ou uma exploração disfarçada dos recursos naturais da unidade de conservação em prol de interesses particulares. Destarte, entendemos como ponto positivo para medir o sucesso de uma unidade de conservação a capacidade da unidade de se administrar, de preferência, sem a OSCIP ou em parceria com esta nos moldes aqui defendidos, quais sejam, como parceiro administrativo e não como substituto administrativo.

#### **7.6 - Da Relação dos Conselhos Gestores das Unidades de Conservação com os Conselhos Municipais de Meio Ambiente.**

Regra intrigante é a do artigo 17, §6º, do Decreto nº 4.340/2002. Consoante esse dispositivo legal, quando for o caso de unidade de conservação municipal, o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, ou órgão equivalente, cuja composição obedeça ao disposto no artigo 17 do Decreto 4.340/2002, e com competências que incluam aquelas especificadas no seu art. 20, pode ser designado como conselho da unidade de conservação (MMA, 2006). A princípio a medida desprestigia a gestão das unidades de conservação municipais, priorizando a conveniência administrativa do Município em detrimento da independência e eficiência administrativa das unidades de conservação municipais.

Isso porque um conselho municipal de meio ambiente tende a lidar com várias questões simultaneamente e há sempre a tendência das questões que afligem as unidades de

---

<sup>54</sup> Sobre esses conceitos ver o artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor (CDC).

conservação municipais e as comunidades diretamente ligadas a ela serem postas em segundo plano ou não serem enfrentadas. Mal pode fazer o conselho municipal em relação às questões mais graves como controlar a poluição hídrica e os lixões de suas comunidades; quanto mais o que fará pelas unidades de conservação ou espaços especialmente protegidos de seu município.

De acordo com o Suplemento de Meio Ambiente da mais recente Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, realizada a partir de parceria entre o IBGE e o Ministério do Meio Ambiente, que foi a campo em 2002, dos 5.560 municípios existentes naquele ano, o IBGE descobriu que o meio ambiente no Brasil ainda é “obstáculo” a ser transposto pelo “desenvolvimento econômico do País”. Os municípios brasileiros sequer enfrentam com seriedade os seus problemas sanitários, como a drenagem pluvial, quanto mais a gestão de suas eventuais unidades de conservação. Segundo o IBGE, no ano de 2002<sup>55</sup>:

[...] o IBGE descobriu que podem estar surgindo duas novas áreas de desmatamento da Floresta Amazônica – no norte do Pará – e do Cerrado – no oeste da Bahia – ainda não detectadas pelos satélites. As queimadas, aliás, são a principal causa da poluição atmosférica nas cidades brasileiras, segundo suas prefeituras, mas é o esgoto a céu aberto – diretamente ligado à mortalidade infantil – o problema ambiental que mais afeta às condições de vida dos cidadãos. A poluição dos rios e enseadas já é detectada em 38% das cidades brasileiras e em 77% das do Rio de Janeiro, o estado mais atingido. A contaminação dos solos afeta 33% dos municípios, e em quatro das cinco Grandes Regiões e os resíduos das atividades de Saúde já afetam um número maior de municípios, que os industriais. Em 2002, enquanto 600 prefeituras tinham local específico para receber embalagens de agrotóxicos, 978 descartavam tais recipientes em vazadouros a céu aberto. Inundações, deslizamentos de encostas, secas e erosão são os desastres ambientais mais comuns no Brasil: 41% das cidades do País foram atingidas por pelo menos um deles, e 47% sofreram prejuízos na agricultura, pecuária ou pesca, devidos a problemas ambientais.

A MUNIC 2002 realizou, ainda, o primeiro levantamento nacional das Unidades Municipais de Conservação Ambiental. Eram 689, espalhadas por 10,5 milhões de hectares em 436 cidades. Cerca de um terço dos municípios brasileiros possuía Conselhos de Meio Ambiente, 30% dos municípios haviam iniciado a implantação local da Agenda 21 e 68%

---

<sup>55</sup> Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente – Fonte IBGE. Base: Ano de 2002. *IBGE investiga o meio ambiente de 5.560 municípios brasileiros*. Estudo completo pode ser adquirido na Loja Virtual do IBGE – [www.ibge.gov](http://www.ibge.gov).

deles tinham órgão ambiental específico. Em 2002, 1.101 municípios brasileiros sofreram degradação em áreas legalmente protegidas.<sup>56</sup>

Portanto, são muitos municípios (5.560), poucas unidades de conservação municipais (689) e poucas iniciativas de implantação da Agenda 21 que, dentre outras coisas fundamentais, trata do saneamento ambiental dessas cidades (água, esgoto, lixo e drenagem pluvial). Um terço dos municípios, algo em torno de 1.853 municípios, possuem Conselhos de Meio Ambiente.

Se a possibilidade do município utilizar os seus conselhos de meio ambiente se reveste numa alternativa administrativa para potencializar os poucos recursos humanos e materiais existentes na Administração Pública local, de outro lado demonstra o descaso do Poder Público com a gestão das unidades de conservação e do seu território e a falta de visão estratégica para o enfrentamento de seus problemas econômicos e sociais. Priorizar a gestão ambiental e a gestão de unidades de conservação é priorizar a solução mais efetiva, justa e racional dos problemas econômicos e sociais de uma comunidade.

Desse modo, na quantificação do sucesso de uma UC, consideramos que o fato de ela ser gerida pelo Conselho de Meio Ambiente do Município e não por um conselho próprio é também um elemento negativo para sua gestão.

---

<sup>56</sup> Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente – Fonte IBGE. Base: Ano de 2002. *IBGE investiga o meio ambiente de 5.560 municípios brasileiros*. Estudo completo pode ser adquirido na Loja Virtual do IBGE – [www.ibge.gov](http://www.ibge.gov).

## **8 – DOS RESULTADOS E SUA ANÁLISE.**

Verifica-se que não há, apesar da legislação vigente, em âmbito federal, um procedimento padrão para formação e funcionamento de conselhos gestores de unidades de conservação, o que se justifica pela multiplicidade de realidades culturais e ecológicas do Brasil (MMA, 2004). Tal fato demanda do Estado e da sociedade um procedimento flexível para a promoção da gestão de unidades de conservação, a fim de dar vazão às suas potencialidades.

Todavia, a mesma necessidade de flexibilidade para a formação e funcionamento dos conselhos requer, simultaneamente, referenciais mínimos que definam seus limites, procurando evitar ou atenuar eventuais desvios no processo de formação e funcionamento dos conselhos gestores, capazes de eliminar seu caráter técnico, representativo, legítimo e inclusivo da participação social. Esses referenciais mínimos podem ser percebidos na Biologia da Conservação, no Direito Ambiental e na experiência já acumulada com a gestão de unidades de conservação, e servem a dois objetivos: definir a natureza multifacetada dos conselhos gestores de unidades de conservação e definir seus limites e potencialidades de ação.

Tecnicamente, os conselhos gestores são instrumentos de conservação *in situ*. Isso impõe ao conselho um limite de ação muito específico, como um princípio referencial: os conselhos devem visar prioritariamente a preservação da biodiversidade. Juridicamente o conselho se constitui num órgão público de co-gestão entre sociedade civil e Estado, vinculado ao Poder Executivo, com poderes consultivos ou deliberativos voltados à prevenção e resolução de conflitos em torno dos recursos naturais da unidade e que possibilitam a participação democrática direta em processos de tomada de decisão da unidade de conservação. Até aqui o presente trabalho procurou definir a natureza dos conselhos gestores de unidades de conservação e identificar algumas de suas potencialidades e limites de ação. Daqui para frente, busca-se a percepção empírica da experiência dos conselhos gestores das APAs do DF. A seguir, são apresentados os resultados dessa experiência obtidos de dados documentais:



decretos, procedimentos, atas de reunião dos conselhos e projetos desenvolvidos por meio dos conselhos, bem como a análise quantitativa dos dados obtidos de tais documentos e informações.

### **8.1 - Da APA Gama e Cabeça de Veado.**

Pelo que dispõe o Decreto nº 23.238, de 24/9/2002, o Conselho Gestor da APA Gama e Cabeça de Veado possui 26 conselheiros, sendo 13 representantes do Poder Público e 13 representantes da sociedade civil, os quais foram nomeados pelo Decreto nº 25.089, de 16 de setembro de 2004.

Em dezembro de 2006, antes do final do mandato do Governo Distrital anterior, foram conseguidas, em meio digital, várias atas e alguns outros documentos referentes aos conselhos gestores das APAs Gama e Cabeça de Veado e do Paranoá. Ao contrário do IBAMA, a COMPARQUES não possuía qualquer processo administrativo que sistematizasse e torna-se público o histórico de formação e funcionamento desses conselhos.

A gestão do território da APA Gama e Cabeça de Veado começa, em verdade, antes de sua criação em 1986, com os trabalhos e estudos sobre ecologia do Bioma Cerrado realizados por professores, pesquisadores e alunos da Universidade de Brasília desde o início da década de 80. A partir daí a Universidade de Brasília terá um papel decisivo no sucesso da gestão da APA Gama e Cabeça de Veado. A APA Gama e Cabeça de Veado surge num momento em que emergia, no Brasil, o paradigma democrático-conservacionista (IBAMA, 2001), isto é, o paradigma consoante o qual se começa a adotar um modelo de proteção da biodiversidade envolvendo a participação comunitária.

Não obstante a APA Gama e Cabeça de Veado tenha sido criada no contexto desse paradigma, sua gestão não se iniciou exatamente assim. Como o contexto da democracia brasileira não era totalmente aberto na década de 80, a gestão democrática da APA também não o poderia ser. Todavia, o fato de várias instituições de pesquisa estarem presentes na APA, a exemplo da UnB, do IBGE e do Jardim Botânico de Brasília, o fato de existirem unidades de

conservação de proteção integral<sup>57</sup> no seu interior e, por conta disso, de existirem pesquisadores, professores e alunos comprometidos com trabalhos de pesquisa, ensino e extensão nessas áreas, possibilitou que projetos de conservação e ações na direção da conservação participativa do território começassem a ser realizadas.

Quando da sua criação, pelo Decreto nº 9.417, de 21 de abril de 1986, previu-se que a sua gestão caberia a um “Conselho Supervisor” composto quase que totalmente por representantes do Poder Público, havendo só a “Sociedade Brasileira do Direito do Meio Ambiente – Seção do Distrito Federal”, como representante da sociedade civil, sendo que a comunidade moradora da APA não possuía direito de participação no Conselho.

No entanto, foi admitida ainda a presença do *Coutry Club* de Brasília<sup>58</sup> no Grupo Coordenador de Manejo, que era subordinado ao conselho supervisor e tinha como competência participar da execução de tarefas que eram decididas pelo Governo do Distrito Federal e nas quais opinava o conselho supervisor. Mais tarde, com a edição do Decreto nº 11.122, de 10 de junho de 1988, o Governo do Distrito Federal determinou que todos os conselhos das unidades de conservação distritais fossem extintos. Determinou ainda que a sua administração seria transferida para um só conselho: o Conselho Supervisor das Unidades de Conservação e Áreas Protegidas Administradas pelo Distrito Federal – CONSUCON. Os artigos do Decreto nº 9.417/86 relativos à disciplina da gestão da APA Gama e Cabeça de Veado foram revogados. O CONSUCON nunca chegou a funcionar (SANTOS, 2003), o que trouxe prejuízos para a gestão das unidades de conservação, não apenas do ponto de vista democrático, mas também do ponto de vista administrativo e operacional.

O Decreto de criação do CONSUCON chegou a revogar por inteiro, numa falha de edição legislativa, o Decreto de criação da APA. Todavia, o Decreto nº 11.168, também de 1988, ripristinou<sup>59</sup> todos os artigos do Decreto de criação da APA, mantendo revogados apenas os artigos que tratavam do Conselho Supervisor. Desde 1988, portanto, até 1999, era

---

<sup>57</sup> Para além da própria Zona de Vida Silvestre que também constituem áreas de proteção integral no território de uma APA, previstas pela Resolução CONAMA nº 010/1988.

<sup>58</sup> O *Coutry Club* de Brasília é uma associação civil de interesse privado com sede na APA Gama e Cabeça de Veado (SMPW), com objetivos estatutários voltados para o lazer e convivência social de seus associados.

<sup>59</sup> Fez voltar a vigorar no ordenamento jurídico.

como se a APA não existisse. Vários foram, todavia, os trabalhos de professores e pesquisadores da UnB, em articulação com outros órgãos, no sentido de garantir a integridade ecológica da APA, o que acabou por articular a mobilização da comunidade em torno de sua gestão. O Jardim Botânico em 1990 conquistou a criação da Estação Ecológica do Jardim Botânico, e o IBGE, em 1975, criou a Reserva Ecológica do IBGE.

Esses serão os primeiros elementos de diferenciação na formação e funcionamento do conselho gestor dessa APA. Em primeiro lugar, essa APA foi dotada, desde os seus primórdios, de projetos ativos e constantes de pesquisa, conservação, preservação, recuperação e educação ambiental (SANTOS, 2003). Em segundo lugar, como conseqüência do primeiro elemento característico do processo de formação e funcionamento dessa APA, ela é criada com um objetivo muito claro: proteger unidades de proteção integral da biodiversidade dentro de seu território, o que destaca o objetivo de uma APA como zona de tamponamento de áreas integralmente protegidas e dedicadas à proteção da biodiversidade. Assim, os trabalhos de pesquisa, ensino e extensão, nas décadas de 80 e 90 iam mobilizando a comunidade residente na APA em torno de sua gestão.

Outro fator que influenciou positivamente a formação do conselho da APA foi a mobilização da própria comunidade para o enfrentamento do problema de novos parcelamentos de solo, das ocupações de terras públicas e da degradação da qualidade de vida na região. Em 1990, os moradores do Park Way e do Setor de Mansões Dom Bosco iniciaram várias discussões em torno do adensamento populacional dessas áreas. Parte da comunidade, interessada na multiplicação e valorização de seu patrimônio imobiliário, era favorável ao parcelamento dos lotes originais do bairro, cuja metragem mínima não podia ser inferior a 2 hectares. Outra parte da comunidade posicionou-se contra o adensamento, argumentando que isso causaria impactos tais que poderiam aniquilar a qualidade vida de seus habitantes (SANTOS, 2003).

A Câmara Legislativa Distrital, sem estudos mais aprofundados e em flagrante inconstitucionalidade, incorporou à Lei Distrital nº 353/90<sup>60</sup> a permissão para o parcelamento

---

<sup>60</sup> O anterior Plano Diretor do Distrito Federal.

dos lotes de 2 hectares do Park Way e Setor de Mansões Dom Bosco em até oito e seis lotes, respectivamente, considerando as condicionantes ambientais do lote original, como presença de nascentes e veredas. Todavia, o controle dessas condicionantes ambientais não ocorreu. Em 1997 foi editado novo Plano Diretor de Ordenamento Territorial<sup>61</sup> que em seu art. 89 recepcionou a Lei nº 353/90 na parte concernente aos parcelamentos dos lotes privados do Park Way e Setor de Mansões Dom Bosco.

Graças aos embates relacionados ao uso e ocupação do solo no Park Way é que a APA, juntamente com outras questões relacionadas à gestão territorial, urbana, rural e ambiental, é descoberta e reconhecida pelos seus moradores. Esse reconhecimento e mobilização, todavia, foram conseguidos e mantidos por um trabalho contínuo da UnB, que atuou como apoio e ponto de obtenção de informações técnicas, científicas, administrativas e jurídicas, para discutir a gestão da APA e de seus recursos, notadamente a terra. Professores, pesquisadores e alunos da UnB comprometidos com a preservação ambiental da unidade de conservação aderiram ao debate social, técnico e político instalado pelas questões relacionadas ao acesso e uso dos seus recursos naturais e incluíram a gestão participativa e sustentável da microbacia do Gama e Cabeça de Veado nos seus trabalhos de pesquisa, ensino e extensão.

Assim, tais trabalhos de pesquisa e extensão iniciam processos de articulação entre as instituições de pesquisa instaladas na APA: UnB, IBGE e Jardim Botânico, bem como entre Departamentos e Faculdades da UnB, como o Departamento de Geologia e Ecologia e a Faculdade de Direito. Concomitantemente, iniciava-se um trabalho de articulação entre outros órgãos e entidades públicas do Estado que não instituições de pesquisa como a SEMARH e outras Secretarias como as de Desenvolvimento Urbano e de Agricultura, as Administrações Regionais do Lago Sul, Candangolândia e do Núcleo Bandeirante, a Companhia de Água e Esgoto de Brasília – CAESB e o IBAMA/DF.

Em setembro de 1999, foi realizada a primeira oficina de trabalho, articulada e organizada por professores, alunos e pesquisadores do Laboratório de Manejo Florestal da UnB, sobre as questões ambientais da Região Administrativa do Núcleo Bandeirante e sobre o

---

<sup>61</sup> Lei Complementar Distrital nº 17, de 1997 – Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal..

Zoneamento Ambiental e o Plano de Manejo da APA Gama e Cabeça de Veado. O debate começava a se instalar formal e sistematicamente para a comunidade e boa parte de seus membros já tinha claro que a APA, embora prioritariamente fosse uma unidade de conservação ou uma forma de proteger a natureza, tratava-se também de um instrumento para o exercício da cidadania.

Da oficina duas tarefas de trabalho foram propostas: criar a COMDEMA<sup>62</sup> do Núcleo Bandeirante e elaborar e implantar o Zoneamento e o Plano de Manejo da APA. A COMDEMA fora criada, mas a SEMARH e a Administração Regional do Núcleo Bandeirante não convocaram nenhuma reunião da COMDEMA do Núcleo Bandeirante<sup>63</sup> e não realizaram nenhuma reunião a pedido da comunidade.

Não obstante esse primeiro insucesso, outro grande debate se instalou na comunidade do Park Way o que criou o ambiente propício para a retomada das questões relacionadas à gestão da APA. Tratava-se do Projeto de Lei Complementar – PLC - nº 451/99 da Câmara Legislativa Distrital enviado ao então Governador do Distrito Federal Joaquim Roriz, em 10/10/99, tendo como proponente o Deputado Distrital Jorge Cauhy. O PLC nº 451/99 pretendia a desafetação de 600 hectares de Áreas Verdes da APA. Tratava-se de um Projeto de Lei cuja proposta conseguia ferir basicamente toda a legislação ambiental e urbanística, em especial o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF, e punha em risco todos os objetivos de preservação ambiental e gestão territorial da APA. Havia vários lotes que foram desenhados em cima de rios e nascentes da APA. Consistia num projeto de ocupação de áreas verdes com a criação de mais de 200 lotes com fins residenciais (tendo sido previstos inclusive a construção de prédios de apartamentos) e comerciais.

---

<sup>62</sup> A Comissão de Defesa do Meio Ambiente do Núcleo Bandeirante, COMDEMA, é um conselho comunitário e consultivo de articulação institucional e aproximação do Estado da sociedade civil previsto para cada Região Administrativa do Distrito Federal e regulamentado pela sua legislação ambiental desde a edição do Decreto nº 12.960, de 28 de dezembro de 1990 (arts. 11 e seguintes). No entanto, desde sua edição, assim como as APAs, as COMDEMAs não foram utilizadas em todas as suas possibilidades enquanto instrumento democrático.

<sup>63</sup> Em 2007, foi criada a COMDEMA do Park Way.

O PLC foi denunciado no Segundo *Workshop*<sup>64</sup> realizado por professores, pesquisadores e alunos do Laboratório de Manejo Florestal da UnB, em parceria com a comunidade, a Diretoria da Reserva da Biosfera do Cerrado e outras instituições, em dezembro de 1999, no Jardim Botânico de Brasília. No dia seguinte, membros da comunidade representaram ao Ministério Público do Distrito Federal contra o PLC nº 451/99, tendo sido instaurado o Inquérito Civil Público nº 003/2000, assinado em conjunto pelo MPDFT e pelo MPF para investigar as irregularidades<sup>65</sup>.

A partir desse *Workshop*, realizado meses antes da edição do SNUC, e do conhecimento do que a APA representava em termos de gestão do território da microbacia dos ribeirões Gama e Cabeça de Veado, a comunidade mobilizou-se, criando uma Comissão Comunitária em defesa do Park Way (área afetada pelo PLC nº 451/99), em defesa da APA e em defesa de uma série de direitos de participação democrática direta sobre o território. Várias manifestações públicas da comunidade foram realizadas<sup>66</sup>.

O conhecimento acerca dos direitos que a APA trazia para os seus moradores foi decisivo para comunidade, o que demonstra que um processo de formação e informação da comunidade é essencial para o sucesso da gestão ambiental de um território. O primeiro direito a se descobrir foi o de que qualquer parcelamento de solo é considerado atividade potencialmente lesiva ao meio ambiente<sup>67</sup> e, portanto, susceptível de Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EPIA, ao qual deve se dar publicidade através de RIMA e audiência pública onde

---

<sup>64</sup> Oficina de trabalho

<sup>65</sup> Após o início das investigações pelo MPDFT, foi expedida, em conjunto com o MPF, a Recomendação nº 001/2000 exigindo EPIA/RIMA para verificar se o empreendimento se encontrava de acordo com as normas ambientais e urbanísticas. Verificou-se, no decorrer ainda da investigação do ICP nº 003/2000 aberto para apurar as ilegalidades que envolviam o PLC nº 451 de 1999, que, de fato, o projeto de parcelamento era ilegal e inconstitucional. O PLC nº 451/99, conforme Sistema de Informação Eletrônico da Câmara Legislativa do Distrito Federal se encontra arquivado no Arquivo Permanente da Câmara, desde o dia 22 de março de 2001. Dentro do ICP nº 003/2000, há a Recomendação nº 041/2003 da Quarta Promotoria do MPDFT à SEMARH no sentido de que este órgão ambiental providenciasse também o arquivamento do Procedimento de Licenciamento Ambiental nº 191.000.771/1999, o que foi acatado.

<sup>66</sup> Dentre as principais ações da comunidade destaca-se o manifesto dos moradores do Park Way denominado “A Questão do Park Way é Questão de Brasília”. A idéia do manifesto surgiu após várias reuniões entre moradores do Park Way. A comunidade veiculou por meio de uma mini cartilha de três páginas uma série de informações colhidas da UnB, do IAB, dos vários órgãos do Distrito Federal e da própria comunidade que foram de suma importância para a sua mobilização e para o início das investigações pelo Ministério Público das irregularidades referentes ao PLC em comento.

<sup>67</sup> Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/81) e Resoluções CONAMA nº 001/86 e 237/97.

deve ser possibilitado ao cidadão o direito de conhecer e debater o empreendimento. No caso do PLC nº 451, não havia licenciamento ambiental como consta de Informações Técnicas da SEMARH, dentre elas a de nº 85/2001.

Com a edição da Lei do SNUC, em 2000, o ordenamento jurídico brasileiro passou a determinar que a gestão das unidades de conservação passasse a ser descentralizada e a contar com a participação popular, em especial das comunidades residentes em seu território ou em suas zonas de tamponamento. Desse modo, logo no ano seguinte à apresentação do mal fadado projeto de parcelamento, outro direito importante foi descoberto pela comunidade da APA, qual seja, o direito subjetivo público de participar da gestão da APA, através do conselho gestor.

Aí temos um marco decisivo para a gestão da APA Gama e Cabeça de Veado e para a gestão das demais APAs que ora se estudam. A comunidade rapidamente se mobilizou em torno do lema da “gestão democrática e sustentável da APA”<sup>68</sup>. O apoio e orientação da UnB, do MPDFT e do MPF quanto a questões técnico-ambientais e quanto a questões jurídicas de interesse difuso e coletivo foram decisivos para a coordenação do processo de garantia do exercício do direito de participar da gestão do território da APA e de seus recursos ambientais. Concomitantemente, grupos organizados das comunidades do Lago Norte e do Lago Sul, também iniciaram o trabalho de implementação do conselho da APA do Paranoá. O PLC nº 451 acabou sendo retirado de pauta das plenárias da Câmara Legislativa Distrital.

Após a promulgação do SNUC, em julho de 2000, o fenômeno que decididamente seria determinante no processo de formação e funcionamento do conselho gestor da unidade de conservação seria o Projeto Recuperação e Gestão Participativa na APA Gama e Cabeça de

---

<sup>68</sup> A comunidade chegou a conseguir uma audiência com a Presidência do IBAMA, donde originou-se o Ofício GP nº 119, de 29 de fevereiro de 2000, pedindo a não implantação do loteamento previsto no PLC nº 451/99, e uma audiência com o então Ministro do Meio Ambiente José Sarney Filho que enviou o Aviso Ministerial nº 075/2000 do MMA, datado do dia 30 de março de 2000, ao Governo do Distrito Federal, onde o pedia, ratificando o Ofício do IBAMA, a designação de um representante do Governo do Distrito Federal para integrar o Grupo de Trabalho encarregado do desenvolvimento conjunto de um Plano de Manejo para o mosaico de unidades de conservação federais e distritais que compunha a APA.

Veado da UnB<sup>69</sup>. Entre 2000 e 2002, o Projeto APA, coordenado pela Professora Doutora Jeanine Felfili, do Departamento de Engenharia Florestal, buscou a mobilização dessas comunidades em torno da gestão da unidade de conservação, notadamente de seus espaços verdes e de seus problemas rurais e urbanísticos e desenvolveu inúmeros trabalhos de educação ambiental e recuperação de áreas degradadas. O Projeto foi elemento decisivo para o sucesso da gestão da APA, pois manteve a mobilização comunitária e a realização de projetos de conservação e recuperação em andamento o que não ocorreu com a APA do Paranoá e a APA do Planalto Central.

O conselho gestor, como consequência direta do Projeto Recuperação e Gestão Participativa da APA Gama e Cabeça de Veado, veio a ser criado pelo Decreto Distrital nº 23.238, de 04 de setembro de 2002, o qual foi elaborado e aprovado pelo Poder Público e pela comunidade em exaustivos debates no Conselho da Reserva da Biosfera do Cerrado, Fase I (que já se encontrava constituído), presidido pela SEMARH/DF. O papel de articulação da sociedade civil através do Projeto APA tem sido fundamental para a manutenção da mobilização de suas comunidades em torno dos problemas ambientais e territoriais, uma vez que o todo o Estado a todo instante procura desmobilizar a atuação dos conselhos, como ocorreu em 2003, quando o conselho foi desativado unilateralmente pelo então Secretário de Meio Ambiente do DF Pastor Jorge Pinheiro, e, em 2007/2008<sup>70</sup> sob a administração do Sr. Cássio Tanigushi, atual Secretário de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do DF.

Entre os anos de 2000 e março de 2003, a UnB em parceria com o Conselho da Reserva da Biosfera do Cerrado Fase I (CRB), organizou o Terceiro *Workshop*, no Jardim Botânico de Brasília, para apresentação da metodologia para a elaboração dos subsídios ao zoneamento da APA Gama e Cabeça de Veado. Mais tarde, na 6ª Reunião Ordinária do CRB, no dia 03/05/2001, a professora Jeanine Felfili, como conselheira representando a UnB, acompanhada pelas ONGs Instituto Vida Verde–IVV, Movimento Ecológico do Lago–MEL e União dos Amigos do Lago–UAL, propôs que o CRB tomasse como ação prioritária a

---

<sup>69</sup> O Projeto “Recuperação e Gestão Participativa na APA Gama e Cabeça de Veado” foi apresentado ao Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA, e aprovado, contando com a participação de órgãos públicos e instituições da sociedade civil da APA como a Associação dos Moradores do Park Way, Associação dos Produtores Rurais do Córrego da Onça e da Vargem Bonita e do Instituto Vida Verde.

<sup>70</sup> Os conselhos das APAs distritais, desde as eleições de 2006 até meados de 2008 esteve desativado.



articulação para a implantação do Conselho Gestor, do Zoneamento e do Plano de Manejo das APAs do DF, a começar pela APA Gama e Cabeça de Veado e APA do Lago Paranoá.

A Presidente do IVV, Ivone Borges Baracat, entregou ao então Secretário de Meio Ambiente do DF Antônio Luiz Barbosa, documento solicitando a implantação das APAs do DF, pedindo especial atenção à APA Gama e Cabeça de Veado. A presidente do MEL Dolores Pierson também entregou documento pedindo atenção à APA do Lago Paranoá. Desde então começa oficialmente através do CRB os trabalhos da UnB juntamente com a sociedade civil organizada e instituições de pesquisa, no sentido de implantar efetivamente as APAs do DF.

Foi elaborada, depois de uma reunião entre CRB e Instituto Vida Verde e depois de um *Workshop* realizado na Administração Regional do Lago Sul com a comunidade sobre as APAs, uma minuta de decreto sobre a criação e disciplina geral do Conselho Gestor da APA Gama e Cabeça de Veado que foi apresentada na 7ª Reunião Ordinária do CRB, no dia 07 de junho de 2001. As discussões basicamente giravam em torno dos critérios de legitimidade a serem estabelecidos para a composição do conselho e sua competência frente a outras instituições estatais para a regulamentação e disciplinamento dos usos nos territórios das respectivas APAs. A APA Gama e Cabeça de Veado acabou sendo adotada como projeto piloto para a implantação das demais APAs do Distrito Federal.

A expedição pelo MPDFT, em parceria com o MPF, da Recomendação nº 001/2001 exigindo a definição e implantação do Conselho Gestor, Zoneamento e Plano de Manejo da APA antes que qualquer empreendimento pudesse vir a esvaziar o conteúdo desses instrumentos de gestão foi importantíssima para a agilização por parte da Secretaria de Meio Ambiente e da Diretoria do CRB dos trabalhos em prol da implantação desses instrumentos de gestão. Outro componente importante para a agilização do processo foi o fomento por parte da UnB e do IVV da participação de lideranças e membros da comunidade da APA Gama e Cabeça de Veado nas reuniões do CRB para discutir e cobrar a criação do Conselho Gestor.

Na 8ª Reunião Ordinária do CRB, realizada no dia 1º/08/2001, foi submetido a todos os Conselheiros do CRB uma minuta parcial do Conselho Gestor da APA. Também foi

posicionado aos membros do CRB os trabalhos que haviam sido contratados pela UNESCO para a elaboração dos Subsídios ao Zoneamento da APA Gama e Cabeça de Veado, que vieram a ser publicados em 2003.

Na 9ª Reunião Ordinária do CRB, realizada no dia 5/09/2001, foram apresentadas pela pesquisadora Mônica Veríssimo a metodologia para a elaboração do Zoneamento da APA Gama e Cabeça de Veado, apoiado pela UNESCO. Discutiu-se também a composição do Conselho Gestor da APA, sendo definido que a representação da sociedade civil seria feita por setores, respeitando-se o perfil da comunidade local e o artigo 17 do Decreto nº 4.340/2002. A cada setor foi dada a possibilidade de estabelecer as regras para a escolha de seus representantes. O número de cadeiras no conselho foram definidas pela demanda de cada setor, o que foi possível graças ao número reduzido de instituições representativas de cada setor e por conta do consenso na escolha dessas instituições por cada setor. Todavia, não foi possível esgotar nessa reunião a definição final do Conselho e a aprovação da minuta de decreto que o regulamentaria.

Na 10ª Reunião Ordinária do CRB, que se deu no dia 5/10/2001, ainda foram discutidos mais uma vez os critérios de ingresso das ONGs no Conselho Gestor. Os critérios discutidos foram legitimidade, representatividade, credibilidade, interesse e atuação diretos na área da APA e ter registro na SEMARH e no IBAMA. Foi então realizada mais uma Reunião extraordinária do CRB no dia 20/11/2001, onde ainda discutiu-se outras propostas agregadas por outros conselheiros. Um dos problemas que mais atrasava as discussões era a falta de compromisso de alguns conselheiros do Poder Público que faltavam a várias sessões, mas insistiam em retornar a questões já votadas. Para evitar falta de consenso, por causa do atraso dos faltosos, praticamente todo o trabalho era rediscutido duas a três vezes, o que atrasou em muito a votação do Decreto. A definição do Conselho Gestor ficou para o ano de 2002.

Só na 14ª Reunião Ordinária do CRB (3/4/2002) é que se definiu a composição do Conselho Gestor da APA. Com base na sua metodologia, ficou também definida a minuta do Decreto da APA do Lago Paranoá que também vinha sendo trabalhada em paralelo, fomentada

por representantes de associações de moradores e ONGs ambientalistas da comunidade do Lago Sul e Lago Norte.

Finalmente as minutas de Decreto foram encaminhadas à Procuradoria do DF. Todavia, por muito tempo a própria Diretoria do CRB, por motivos não explicados, deteve as minutas no seu gabinete, não tendo sido enviada, em verdade, à Procuradoria do DF. Só em agosto e setembro de 2002, respectivamente, é que foram publicados os Decretos de criação dos Conselhos Gestores das APAs do Lago Paranoá e Gama e Cabeça de Veado.

O conselho gestor da APA Gama e Cabeça de Veado tinha a seguinte composição: 13 representantes do Poder Público (SEMARH, SEDUH, Procuradoria do DF, Secretaria de Obras, representação das Administrações Regionais da APA, IBGE, Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Assuntos Fundiários, EMATER, Jardim Botânico, Jardim Zoológico, UnB, IBAMA e Secretaria de Agricultura) e 13 representantes da sociedade civil (4 representantes de ONGs indicadas pelo Fórum das ONGs do DF, 6 representantes de associações de moradores da APA indicadas entre essas mesmas associações, 2 representantes do setor rural da APA e um representantes do setor de ensino particular).

Não obstante a proposta encaminhada pela comunidade definisse expressamente o caráter deliberativo do conselho, o Governo do Distrito Federal fez o Decreto adotar uma outra estratégia. Apesar de não ter dito expressamente que o conselho era deliberativo, nos artigos 2º e 5º assumiu competências deliberativas expressas como a de aprovar o seu plano de manejo. Por força do mesmo decreto, cada setor ficou responsável em nomear os seus representantes, ficando o CRB responsável pela convocação, divulgação e apoio na organização das assembléias a serem realizadas por cada setor com o intuito de definir os seus representantes.

Três anos de trabalhos árduos da comunidade e da UnB se passaram desde 2000 para que se pudesse ter os Conselhos das APAs Gama e Cabeça de Veado e da APA do Lago Paranoá definidos e reconhecidos pelo Estado. Todavia só em 2004 começariam a funcionar. O GDF fez de tudo para protelar sua definição, mas a insistência da sociedade civil, apoiada

pelo meio científico e acadêmico, e as cobranças do MPDFT foram decisivas para superar esse quadro.

O ano de 2003 foi dedicado a cobrar a indicação das instituições públicas para os Conselhos e permitir que a comunidade também assumisse seu lugar na gestão democrática do território. Os membros do Conselho Gestor da APA do Lago Paranoá só foram nomeados em 8 de junho de 2003, e, até dezembro de 2003, não haviam sido convocados pelo então Secretário do Meio Ambiente Pastor Jorge dos Reis Pinheiro para a realização de qualquer reunião.

O principal motivo de não funcionamento do conselho em 2003, não obstante tivesse acabado de ser criado foi o projeto da 2ª Pista de Pouso e Decolagem do Aeroporto Internacional de Brasília dentro de uma das Zonas de Vida Silvestre da APA Gama e Cabeça de Veado. A SEMARH e o IBAMA licenciaram o empreendimento em contrariedade ao art. 225, § 1º, III, da CF, segundo o qual a desafetação de totalidade ou partes de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei, após estudos técnicos e ampla consulta pública, segundo o art. 22, e parágrafos, do SNUC, e não por licenciamento ambiental<sup>71</sup>.

As discussões em relação aos problemas ambientais do projeto da 2ª Pista do Aeroporto de Brasília se iniciaram em 2002, mas só na 19ª Reunião Ordinária do CRB (10/3/2003) a SEMARH trouxe a questão formalmente ao CRB, na tentativa de fazer com que ele aceitasse proposta de compensação ambiental oferecida pela INFRAERO, em troca da Zona de Vida Silvestre da APA. O CRB decidiu retirar a questão de pauta até que a Justiça Federal decidisse a contenda. Os conselhos da APA do Paranoá e da APA Gama e Cabeça de Veado só vieram a efetivamente iniciar seus trabalhos, respectivamente, em 19/05/2004 (1ª Ata de Reunião Ordinária do Conselho da APA do Paranoá) e em 09/9/2004 (1ª Ata de Reunião Ordinária do Conselho da APA Gama e Cabeça de Veado). Os conselhos funcionaram até outubro de 2006, se encontrando desativados até a presente data, novembro de 2008.

---

<sup>71</sup> O IVV com apoio gratuito de advogados da própria comunidade ingressou com ACP contra a obra na 7ª Vara Federal sob o nº 2002.34.00.039357-5. Inicialmente a comunidade ganhou a liminar que foi posteriormente cassada pelo TRF com base em argumentos processuais, e lá ainda se encontra sob julgamento.

A estratégia de informação e mobilização dentre os setores da sociedade civil para a formação do conselho se deu a partir da convocação das instituições comunitárias já constituídas, divididas pelos respectivos setores. O trabalho de informação junto à massa da comunidade da APA foi mais efetivo, graças às ações e projetos da UnB, em parceria com associações civis já existentes na APA (Associação de Moradores do Park Way, Instituto Vida Verde, Associação dos Produtores de Vargem Bonita e Associação dos Produtores do Córrego da Onça). Quando da montagem do conselho, não houve conflitos entre instituições convocadas e presentes às reuniões pela disputa de suas cadeiras, tendo as representações no conselho sido montadas pelo consenso.

Essa composição depois mudou com o Decreto nº 24.837/2004 para incorporar a COMPARQUES e substituir a extinta Secretaria de Assuntos Fundiários pela TERRACAP, tendo mudado mais uma vez em 2007 para incorporar o IBRAM, atual responsável pela gestão das unidades de conservação distritais (Decreto nº 28.505, de 11 de dezembro de 2007).

Os conselhos das APAs do Paranoá e Gama e Cabeça de Veado, desde o início efetivo de seus trabalhos, estiveram sob a responsabilidade da então COMPARQUES. Para a realização da presente pesquisa foram solicitadas, em 14/10/2006, as atas e demais documentos comprobatórios das atividades desses conselhos gestores.

O pedido foi feito nessa data buscando dois objetivos: obter a documentação oficial de todas as reuniões dos conselhos realizadas até o final da gestão 2004-2006, bem como conseguir essa documentação antes da transição dos governos Roriz e Arruda, pois, como acabou acontecendo, todo o histórico e arquivos públicos dos conselhos, que estavam sob a responsabilidade da COMPARQUES não foram repassados à SEDUMA e tampouco ao atual órgão ambiental responsável pelas unidades de conservação do DF, o IBRAM. Em outras palavras, não fosse o resgate digitalizado realizado por nós quando do desmonte da COMPARQUES, toda essa documentação estaria perdida. Essa é mais uma prova do descaso da Administração Pública do Distrito Federal em relação não apenas à gestão das unidades de conservação, mas à gestão ambiental na Capital da República como um todo.

Foram então conseguidos os seguintes documentos: Atas das 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª, 7ª, 8ª, 9ª, 10ª, 11ª, 12ª, 13ª, 14ª, 15ª, 16ª, 17ª, 18ª, e 21ª Reuniões Ordinárias do conselho que deveria se reunir uma vez por mês. Não foram encontradas as atas das 19ª e 20ª Reuniões Ordinárias. Foram disponibilizadas ainda as atas das seguintes Reuniões Extraordinárias do conselho: a 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 8ª, 9ª, 10ª e 11ª, não sendo disponibilizada a ata das reuniões de nº 6 e 7.

Foram ainda conseguidas as atas da 2ª, 7ª, 9ª, 10ª e 11ª reuniões do grupo coordenador de manejo da APA, responsável pela proposta de plano de manejo da APA e de detalhamento de seu já existente zoneamento. O plano de manejo e o detalhamento do zoneamento da APA Gama e Cabeça de Veado foi concluído no final de 2006 e formalizado pelo Decreto nº 27.474/2006.

Do conteúdo das reuniões pôde-se verificar que vários trabalhos de recuperação e educação ambiental foram desenvolvidos, notadamente por conta das parcerias efetuadas entre o conselho e o Projeto da APA. Por conta desse projeto as instituições que participam do conselho, apesar da suspensão das suas atividades desde outubro de 2006, encontram ainda bastante mobilizadas em torno de projetos capitaniados pela UnB, a exemplo dos trabalhos de recuperação ambiental do Parque da Onça no Núcleo Rural Córrego da Onça, os trabalhos de recuperação ambiental da cascalheira da Quadra 25 do SMPW, da área degradada da Quadra 14 do SMPW e do Córrego do Gama, no trecho de Vargem Bonita.

## **8.2. Da APA do Lago Paranoá.**

De acordo com o Decreto 23.156, de 9/8/2002, o Conselho Gestor da APA do Paranoá possui 26 conselheiros, sendo 13 representantes do Poder Público e 13 representantes da sociedade civil nomeados pelo Decreto nº 23.833, de 9/6/2003. Mais tarde, pelo Decreto nº 24.743, de 8/7/2004, a composição do Conselho foi alterada apenas para substituir a SEMARH pela COMPARQUES.

A APA do Lago Paranoá foi criada em 1989, pelo Decreto Distrital nº 12.055. Seu objetivo é preservar os remanescentes de cerrado e da fauna, os mananciais hídricos e a beleza cênica de parte do domo da Bacia do Lago Paranoá localizado no território constituído pelas Regiões Administrativas do Lago Sul, Lago Norte e parte do Paranoá.

Ao contrário da APA Gama e Cabeça de Veado, não obstante tenha nascido com sua poligonal definida pelo artigo 2º do Decreto 12.055/89, não teve a poligonal do seu zoneamento definida. O Decreto estabeleceu, com base na Resolução CONAMA nº 010/88, que o território da APA do Paranoá estaria dividido em duas zonas básicas: Uma Zona de Vida Silvestre, constituída pelas matas ciliares e demais tipos de vegetação nativa existente, pelas encostas com inclinação igual ou superior a 25º e pelas veredas e sua vegetação típica, inclusive os buritizais, e uma Zona Tampão. Esta visa o disciplinamento das áreas que contornam a Zona de Vida Silvestre, ou seja, todas as áreas onde se admitiria o uso antrópico, urbano ou rural.

A não identificação cartográfica do zoneamento da APA do Paranoá no seu próprio Decreto de criação tornou-o inócuo. Não obstante o Decreto de criação da APA, no seu artigo 7º, tenha determinado ao Poder Executivo do DF que detalhasse o zoneamento e elaborasse seu plano de manejo no prazo de um ano, contado da publicação do Decreto, isso até hoje não ocorreu. No ano de 2006, como compensação ambiental de empreendimentos de sua autoria, a TERRACAP contratou a elaboração do zoneamento da APA do Paranoá, que hoje possui uma proposta de zoneamento em discussão (**Figura 4.8**).

Houve uma audiência pública em 2007, na sede da TERRACAP, para se discutir os estudos preliminares voltados à confecção do zoneamento da APA. Contudo, o próprio processo de aprovação desse zoneamento ficou legalmente comprometido, já que sua aprovação depende da manifestação conclusiva do conselho gestor da APA que, desde outubro de 2006, não se reúne por omissão da Administração Pública e desmobilização da comunidade da APA do Paranoá.

Dois outros fatos que acompanharam a criação da APA do Paranoá foram determinantes para a sua precária situação de gestão e para a forma de criação de seu conselho. Em primeiro lugar, ao contrário da APA Gama e Cabeça de Veado, a APA do Paranoá não nasceu com um conselho de gestão próprio, o que se deve ao Decreto do CONSUCOM, já discutido. Não havia, portanto, sequer uma articulação institucional em torno da gestão de seu território, ao contrário do que ocorreu com a APA Gama e Cabeça de Veado que, ainda que não tenha conseguido por para funcionar o seu primeiro conselho (o denominado conselho supervisor), com ele conseguiu uma primeira articulação de órgãos e entidades para a gestão daquela APA.

Em segundo lugar, a APA do Paranoá não possui, afora uma infinidade de parques urbanos criados apenas no papel, unidades de proteção integral no seu interior que sirvam de referência para o início de qualquer trabalho de conservação ambiental ou mobilização social por parte de instituições de pesquisa. A APA Gama e Cabeça de Veado possui três unidades de conservação de proteção integral em seu interior sendo duas delas grandes pólos de pesquisa do Brasil para o Bioma Cerrado.

Não fosse a própria mobilização da UnB, que levou ao conhecimento das comunidades da APA Gama e Cabeça de Veado da existência dessa unidade de conservação e das questões relacionadas à proteção ambiental e à gestão do território, despertando outras comunidades do DF para a questão, sequer o conselho gestor da APA do Paranoá teria sido criado.

Ademais, a situação de ocupação da APA Gama e Cabeça de Veado, apesar de também enfrentar problemas de grilagem de terras e desvios fundiários promovidos pelo próprio Governo do Distrito Federal, era ainda mais tranqüila e regular que das outras regiões administrativas que compõem a APA do Paranoá.

A ocupação desordenada do território da APA do Paranoá foi muito mais grave que da APA Gama e Cabeça de Veado, o que tornou sua população mais heterogênea e numerosa, dificultando os trabalhos de mobilização comunitária. Hoje a APA do Paranoá possui



inúmeros parcelamentos clandestinos de solo em seu território como a Vila Varjão, o Itapuã, o Taquari, *Hollywood*, o Privê I, II e III, o *Villages Alvorada*, dentre outros.

O processo de formação do conselho gestor da APA do Paranoá se deu por derivação do processo de criação do conselho da APA Gama e Cabeça de Veado dentro do CRB e pelo interesse de organizações da comunidade do Lago Sul e Lago Norte. Foram eleitos como setores representativos da APA do Paranoá as associações de moradores, ONGs ambientalistas com comprovada atuação na APA, associações do setor rural, associações do setor comercial e industrial e setor de ensino privado, seguindo o padrão do artigo 17 do Decreto nº 4.340/2002.

A escolha dos representantes do Poder Público seguiu o exemplo da APA Gama e Cabeça de Veado, dando prioridade às instituições públicas, cuja atuação era considerada fundamental para o desenvolvimento da gestão da APA.

A estratégia de informação e mobilização dentre os setores da sociedade civil para a formação do conselho se deu a partir da convocação das instituições comunitárias já constituídas, divididas pelos respectivos setores. Quando da montagem do conselho, não houve conflitos entre instituições convocadas e presentes às reuniões pela disputa de suas cadeiras, tendo as representações no conselho sido montadas pelo consenso. Assim como na APA Gama e Cabeça de Veado, não obstante o Decreto de criação da APA do Paranoá não tenha expressamente dito que o seu conselho gestor seria deliberativo, acabou adotando competências deliberativas em seus artigos 2º e 5º.

O conselho gestor da APA do Paranoá passou então a ter a seguinte composição com o artigo 4º do Decreto nº 23.156, de 2002: 13 representantes do Poder Público (SEMARH, SEDUH, Procuradoria do DF, Secretaria de Obras, representação das Administrações Regionais da APA, Agência de Turismo, Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Assuntos Fundiários, EMATER, Jardim Botânico, UnB, IBAMA e Secretaria de Agricultura) e 13 representantes da sociedade civil (5 representantes de ONGs indicadas pelo Fórum das ONGs do DF, 4 representantes de associações de moradores da APA indicadas entre essas mesmas associações, 1 representante do setor rural da APA, 2 representantes do

setor produtivo urbano (comercial e industrial) e um representantes do setor de ensino particular).

Essa composição depois mudou com o Decreto nº 24.837/0004 para incorporar a COMPARQUES e substituir a extinta Secretaria de Assuntos Fundiários pela TERRACAP, tendo mudado mais uma vez em 2008 para incorporar o IBRAM, atual responsável pela gestão das unidades de conservação distritais (Decreto nº 28.505/0007).

Foram então conseguidos junto à COMPARQUES, os seguintes documentos relacionados à APA do Lago Paranoá, donde se extraíram dados para a montagem da Tabela 1 das variáveis de formação e funcionamento dos conselhos: Atas das 1ª, 2ª, 4ª, 5ª, 6ª, 7ª, 8ª, 9ª, 10ª, 11ª, 12ª, 13ª, 14ª, 15ª, 17ª, 18ª, 19ª, 20ª, 26ª e 27ª Reuniões Ordinárias do conselho que se reúne, ou deve se reunir, uma vez por mês. Não foram encontradas as atas das 3ª, 16ª, 20ª, 23ª, 24ª e 25ª Reuniões Ordinárias. Foram disponibilizadas ainda as atas de duas Reuniões Extraordinárias do conselho: a 1ª e a 2ª, levando a crer que houve apenas duas reuniões extraordinárias. Foram ainda conseguidas as atas de três reuniões técnicas de um grupo de trabalho criado para acompanhar a elaboração do zoneamento ambiental da APA do Paranoá: 5ª, 7ª e 8ª.

Até o presente momento a APA não possui um zoneamento e nem um plano de manejo. Da primeira análise do conteúdo das reuniões, nenhum trabalho de efetiva recuperação ambiental foi realizado na APA, não há projetos ou programas em curso seja de educação ambiental, seja de conservação e as instituições que participam do conselho estão completamente desmobilizadas.

### **8.3. Da APA do Planalto Central.**

A APA do Planalto Central é uma das três APAs federais do Distrito Federal, juntamente com a APA do Descoberto<sup>72</sup> e a APA do São Bartolomeu<sup>73</sup>. Foi criada pelo Decreto Federal

---

<sup>72</sup>Administrada, hoje, pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

<sup>73</sup>Cuja administração foi transferida, pela Lei Federal nº 9.262, de 1996, ao Distrito Federal.

sem número de 10 de janeiro de 2002 e é administrada, hoje, pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade<sup>74</sup>.

Das três APAs pesquisadas no presente trabalho e considerando os critérios de medição adotados, a APA do Planalto Central é a de menor sucesso na realização de seus objetivos.

Seus problemas começam com a sua criação. A APA do Planalto Central foi criada pela União Federal com o único intuito de intervir na ocupação desordenada do solo do Distrito Federal e de partes do Estado de Goiás<sup>75</sup>, voltando-se para o controle dos parcelamentos irregulares de solo para fins urbanos. O objetivo era transferir o licenciamento ambiental dos denominados “condomínios irregulares”<sup>76</sup>, bem como de outras atividades, para o IBAMA, pois acreditávasse que essa autarquia teria mais condições técnicas e isenção para a tarefa.

Ocorre que, como se verificou posteriormente, não apenas o IBAMA/DF se mostrou completamente incapaz de executar tais tarefas, notadamente por conta de suas deficiências administrativas, como também o Decreto de criação da APA do Planalto Central foi editado de maneira ilegal, desrespeitando o princípio da participação popular e esvaziando o conceito das APAs. Em primeiro lugar, porque, quando da sua criação, em 2002, não atentou para os procedimentos já vigentes previstos no artigo 22 do SNUC que determina a realização prévia

---

<sup>74</sup>Existe, hoje, um projeto de lei em trâmite no Congresso Nacional, de autoria do Deputado Federal Rodrigo Rollemberg que, a pretexto de alterar dispositivos da Lei nº 9.262, de 1996, visa passar a gestão das APAs federais localizadas no DF para o Governo do Distrito Federal. O projeto de lei é um pacote para a regularização de condomínios clandestinos no DF (algo em torno de 600 parcelamentos irregulares de solo) e pretende o esvaziamento da gestão ambiental das APAs na medida em que busca retomar a disciplina do antigo CONSUCOM. Em seu artigo 11 propõe o projeto de lei que: “*Art. 11 - O Poder Executivo do Distrito Federal designará o Conselho Supervisor das APAs localizadas no Distrito Federal no prazo de noventa dias contados da publicação desta Lei.*” Nesse mesmo sentido, outro projeto de lei federal, agora de autoria do Deputado Federal Augusto Carvalho, que dispõe diretamente sobre a gestão da Área de Proteção Ambiental do Planalto Central, pretende a transferência da gestão da APA do Planalto Central para a responsabilidade dos Governos do Distrito Federal e do Estado de Goiás, nos termos do § 1º, do art. 9º, da Lei 6.902, de 27 de abril de 1981. A proposta é no mínimo contraditória com os objetivos originais da APA do Planalto Central.

<sup>75</sup>Notadamente no Município de Planaltina de Goiás.

<sup>76</sup>O termo “condomínios irregulares” não é tecnicamente correto. Juridicamente trata-se de parcelamentos clandestinos de solo para fins urbanos, em terras públicas ou privadas, rurais ou mesmo urbanas, que mantêm as áreas comuns do parcelamento sob o uso dos moradores dos lotes que integram o parcelamento (Ver Lei nº 6.766/79 – Disciplina, em âmbito federal, os procedimentos para a realização dos parcelamentos de solo para fins urbanos).

de estudos técnicos e audiências públicas para a criação dessa categoria de unidade de conservação.

Em segundo lugar, porque um Decreto, mesmo Federal, não tem poder para alterar as disposições do artigo 10 da Lei Federal nº 6.938, de 1981 (Lei da Política Nacional de Meio Ambiente), que determina ser, regra geral, do órgão estadual ambiental, a competência para o licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente degradadoras do meio ambiente. Uma exceção só poderia ser criada por lei federal. Em terceiro lugar, o zoneamento ecológico-econômico da APA do Planalto Central, dadas as suas dimensões, interferiria sobremaneira na competência do DF, conferida pelos artigos 30 e 182, §1º, da Constituição Federal, para o seu ordenamento territorial<sup>77</sup>.

Essa discussão inicial é importante para tentarmos avaliar a legitimidade do desse conselho. Como um Conselho Gestor de uma unidade de conservação como a APA do Planalto Central, que abarca aproximadamente 60% do território do Distrito Federal<sup>78</sup>, trata de um território heterogêneo e afeta uma população significativa e igualmente heterogênea, poderia ser montado de forma a garantir sua legitimidade e representatividade perante essa mesma população?

O artigo 8º do Decreto determinou que o IBAMA criasse um conselho consultivo para a APA. Como visto, ao contrário do Distrito Federal, o posicionamento do IBAMA é o de que

---

<sup>77</sup> De qualquer sorte, a questão da interferência da União na gestão territorial do Distrito Federal já foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade incoada pelo próprio Distrito Federal no Supremo Tribunal Federal (ADI nº 2955), em agosto de 2003, contra o Decreto de criação da APA, alegando que o mesmo feria o pacto federativo, invadindo a competência do Distrito Federal na gestão do seu território. Nos autos do processo da ADI há parecer da Procuradoria Geral da República se manifestando pela improcedência da ADI, entendendo que a União se valeu, nos termos do artigo 23 da Constituição Federal, da sua competência administrativa comum, não havendo usurpação da função legislativa de gerir o território. O STF se manifestou pela improcedência da ação, reconhecendo como constitucional e legal a intervenção da União, por meio de sua competência administrativa comum, no controle de questões ambientais no território do Distrito Federal, entendendo, portanto, que a gestão territorial do Distrito Federal pode ser compartilhada entre União, que pode estabelecer normas especiais de gestão ambiental e territorial, e o Distrito Federal, que ainda é privativamente competente para aprovar seu plano diretor (Art. 182, §1º, CF).

<sup>78</sup> Informação obtida junto ao IBAMA/DF, processo nº 02008.001158/2004-94.

os conselhos de APAs são consultivos e não deliberativos<sup>79</sup>. Em setembro de 2004, foi instaurado procedimento no IBAMA/DF (nº 02008.001158/2004-94) para formalizar trabalho iniciado em março de 2002, para tratar da criação e funcionamento do conselho gestor da APA do Planalto Central. O Conselho dessa APA foi criado unilateralmente pelo IBAMA/DF, com a participação de entidades por ele convidadas (Portaria IBAMA nº 66, de 19 de abril de 2002<sup>80</sup>). O curioso é que a Portaria de criação do Conselho não consta do processo que trata do Conselho, mas de um outro processo, o de nº 02008.001467/2002-01, que trata do regimento interno do conselho.

Consoante essa portaria, o Conselho da APA do Planalto Central possui 18 conselheiros, sendo 9 (nove) representantes do Poder Público (IBAMA, SEMARH, TERRACAP, UnB, Agência Goiana de Meio Ambiente, Agência Nacional de Águas, as Prefeituras dos Municípios Goianos de Padre Bernardo e Planaltina de Goiás, Ministério da Integração via Rede Integrada de Desenvolvimento do DF e do Entorno/RIDE) e 9 (nove) representantes da sociedade civil (Sindicato Rural do DF, Universidades Particulares do DF, CONFEA, FIBRA, Condomínios Horizontais do DF, Organizações Mineradoras do DF, dois representantes do Fórum das ONGs Ambientistas do DF e um representante do Fórum das ONGs Ambientistas de Goiás).

Junto à Gerência Executiva do IBAMA no DF, em dezembro de 2006, foi consultado o processo administrativo nº 02008.001158/20004-94 que, a rigor, deveria tratar de todo o histórico de formação e funcionamento do conselho gestor da APA do Planalto Central. Todavia, faltavam várias informações e documentos relevantes do processo que fez com que, mais tarde, em 2008, após a criação, pela União, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que passou a exercer a competência de gestão das unidades de conservação brasileiras, uma segunda incursão fosse feita junto a essa nova entidade para a complementação de dados relevantes que não constavam do processo nº 02008.001158/2004-94.

---

<sup>79</sup>Não se sabe ainda qual será o posicionamento oficial do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que, recentemente, em 2008, realizou debates e discussões internas sobre as questões relacionadas às APAs.

<sup>80</sup>Diário Oficial da União – Seção 1, nº 76, segunda-feira, 22 de abril de 2002, pág. 72.

Verificou-se então a existência de mais 4 (quatro) processos administrativos tratando do Conselho Gestor da APA do Planalto Central. São eles o processo nº 02008.001467/2002-01 o qual trata especificamente da aprovação do regimento interno do Conselho, o processo nº 02008.000401/2006-90, referente ao encaminhamento de proposições do Conselho, o processo nº 02008.000391/2006-11, que trata do acompanhamento do projeto de lei federal (PL 2572/2003) que busca repassar a administração da APA do Planalto Central da União para o Distrito Federal e do processo 02008.000536/2006-84, que está tratando da contratação do Plano de Manejo da APA.

A primeira reunião para tratar da criação do conselho gestor em comento se deu em 11 de março de 2002 na Gerência Executiva do IBAMA/DF. Participaram da Reunião apenas o IBAMA/DF, o Ministério Público Federal, a TERRACAP e a Secretaria de Agricultura do Distrito Federal. Dessa reunião, sem que pudesse se identificar no processo administrativo qualquer exposição dos critérios que definiram a composição (representação) do conselho ou das regras por meio das quais seriam escolhidas as entidades para comporem o conselho, decidiu-se que o conselho seria composto por 9 (nove) instituições governamentais e 9 (nove) instituições não governamentais. A própria ata sequer estava assinada pelos presentes indicados em seu texto.

De fato, um processo seletivo para composição de um conselho de APA cujo território é de 507.070,706 ha e que abarca uma população numerosa, demonstra que Áreas de Proteção Ambiental que abarquem territórios muito extensos, populosos e heterogêneos do ponto de vista das comunidades e das atividades nele desenvolvidas, acabam por levar ao descrédito o instrumento da APA, pois a sua gestão torna-se inexequível e, mesmo sendo um conselho consultivo, ou seja, um conselho sem poderes para interferir significativamente na regulamentação de direitos e obrigações relacionados ao acesso e uso do território, sua legitimidade perante a população é quase nula, pois sequer chega a ser conhecido pelos seus habitantes.

A experiência da APA do Planalto Central demonstra que as APAs devem buscar gerir territórios mais homogêneos, definidos por bacias ou microbacias hidrográficas, composto por comunidades mais homogêneas ou cujos grupos heterogêneos sejam melhor identificados como forma de facilitar a montagem e atuação do conselho gestor.

Foi realizada, em 8 de agosto de 2002 uma segunda reunião no IBAMA/DF, dessa vez para dar posse aos membros e suplentes do conselho. Todavia, não consta da ata quem são eles e que instituições representam. Não consta dos autos do processo também a publicação da Portaria IBAMA nº 66/2002 do IBAMA que dá posse a seus membros. Em seguida, na terceira reunião, que se deu dia 14/8/2002, foi decidido que seriam encaminhadas propostas para o regimento interno do conselho. Em 2/9/2002, faz-se uma quarta reunião onde seria discutida a aprovação do regimento interno.

Verifica-se que, mesmo após formado o conselho, a aprovação do regimento interno se deu, conforme a ata, com número menor que 50% mais 1, reduzindo a legitimidade do conselho. Outro fato grave da análise do processo é que nenhuma das 4 primeiras atas de reuniões são assinadas pelo membros do conselho e não há uma lista de presença onde se possa conferir com que assiduidade comparecem às reuniões cada um dos conselheiros, embora o IBAMA/DF apresente, no processo, para o ano de 2005, um cálculo de assiduidade.

Da última reunião, em 2/9/2002, até 28/10/2003 nenhuma reunião do conselho foi convocada e nenhuma outra atividade relacionada à APA do Planalto Central foi realizada. Em outras palavras, a APA foi criada em 2002 para, logo após, ficar um ano “desativada”. Em 28/10/2003 foi emitida a Nota Técnica nº 004/2003/IBAMA/DF da qual constam subsídios ao planejamento de ações a serem realizadas na APA.

Ao que informa a Nota Técnica, teria sido elaborada pela NOVACAP a poligonal da APA do Planalto Central, como compensação ambiental da via de acesso da 3ª Ponte do Lago Paranoá (Ponte JK). Frisa ainda a Nota que tal poligonal necessita ainda ser tornada pública. O curioso é que nem no processo que deve publicar os atos do conselho da APA, o qual deve se manifestar, dentre outras questões, em relação à definição de poligonais da unidade e outras

alterações em seu território, consta cópia ou qualquer documento que demonstre a existência de tal poligonal.

A Nota propõem sejam elaborados e executados uma série de programas de gestão que são: Programa do Plano de Manejo/Zoneamento Ambiental; de Fiscalização; de Licenciamento Ambiental e Monitoramento Ambiental; de Educação Ambiental; de Recuperação de Áreas Degradadas; de Articulação Governamental; de Estruturação da Gerência Executiva do IBAMA no DF; de Gerenciamento para a APA do Planalto Central. Propõe-se também uma série de atividades emergenciais. Nada é elaborado e muito menos executado.

Em 10/5/2004, passados 7 (sete) meses sem providências ou reuniões do conselho gestor, é emitida a Nota Informativa nº 003/2004 do IBAMA/DF com sugestões para o planejamento de ações da APA para o 0º semestre de 0004. As ações sugeridas visavam a adoção de providências para tentar coibir novos parcelamentos clandestinos de solo com fins urbanos ou o avanço dos já existentes, controlar o transporte de produtos de origem mineral e vegetal na APA e adotar medidas para a averbação da reserva legal das propriedades rurais localizadas na APA. Nada foi realizado.

Essa reunião retomou a questão da aprovação do regimento interno do conselho. Foi nomeada uma servidora do IBAMA para atuar na Secretaria Executiva do Conselho, a qual funcionou com precariedade. Nessa mesma reunião, verifica-se que, ao contrário do que o próprio IBAMA defende e do que é determinado pelo art. 17 do Decreto 4.340/2002, cogitou-se da possibilidade da Vice-Presidência e, portanto, da Presidência, ser exercida não pelo IBAMA, mas por um membro do conselho, que poderia ser qualquer um. Para se ter uma idéia, candidataram-se à presidência do conselho o representante do Sindicato Nacional da Indústria do Cimento e um representante das ONGs ambientalistas do DF.

Nada de substancial foi decidido nessa reunião, ficando agendado para a reunião seguinte a discussão e decisão sobre as seguintes questões: a) discussão do regimento interno; b) eleição do vice-presidente do conselho e dos membros de um grupo de trabalho, cuja



finalidade não ficou clara na ata e c) definição de rotinas (o que é, em verdade, objeto do próprio regimento interno).

Consta do processo que em 19/10/2002, o IBAMA assinou, perante o 6º Ofício da Procuradoria da República no DF (Ministério Público Federal), um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) que, dentre outras questões, impunha ao IBAMA a obrigação de proceder à licitação e implementação do Plano Diretor da APA do Planalto Central<sup>81</sup>, o que deveria ocorrer logo após a liberação de um limite de crédito no valor de 0,5 milhões de reais pelo Governo Federal.

O mesmo TAC impunha ao IBAMA o dever de lotar 15 (quinze) servidores aprovados em concurso público na gestão da APA do Planalto Central. Em 08 de maio de 2004, o IBAMA/DF emite a Informação Técnica nº 70/2004 prestando contas do cumprimento do TAC, donde se concluíra que nada fora feito. Novamente, em 8/11/2004, é emitida a Informação Técnica nº 11/2004 também prestando contas da execução do TAC. Essa última Informação é categórica: não é possível se trabalhar na execução do TAC ou na elaboração do Plano de Manejo da APA, tendo em vista as prioridades estabelecidas pela Gerência Executiva do IBAMA/DF, quais sejam, o licenciamento ambiental de condomínios.

Em 9/11/2004 o conselho se reúne pela sexta vez. Desde sua criação. Dos 18 conselheiros, só 7 (sete) comparecem, afora o IBAMA, que o preside. Das instituições representadas comparecem a UnB, o Sindicato Nacional das Indústrias de Cimento, a SEMARH, o Sindicato Rural do DF e a Agência Nacional de Águas. Pela primeira vez a ata é assinada pelos presentes.

O regimento interno, cuja discussão foi retomada, não é mais uma vez aprovado por falta de quorum. A UnB questiona a legalidade de se eleger um vice-presidente que não seja do IBAMA, tendo o presidente do IBAMA “sugerido” o encaminhamento da questão à Secretaria Executiva do IBAMA para, a seu tempo, encaminhar a questão à procuradoria do IBAMA (seu setor jurídico). De qualquer sorte, mais uma vez, a reunião foi dedicada à discussão do

---

<sup>81</sup>A expressão Plano Diretor, em verdade, deveria ser substituída por Plano de Manejo.

regimento interno e, em meio a essa discussão, se sugere a inclusão no conselho de várias outras instituições públicas.

No dia 7/10/2004 nova reunião é realizada e, dessa vez, 9 instituições comparecem, sendo 4 da sociedade civil e 5 do Poder Público. Mais uma vez não há quorum para a aprovação do regimento interno. O conselho, criado em 2002, chega em dezembro de 2004, sem sequer a aprovação de seu regimento interno, o que demonstra uma falta de organização e de participação efetiva das instituições que compõem o conselho no seu funcionamento, principalmente do IBAMA/DF que, devendo fazer funcionar o conselho, não estabelece quadro próprio e nem prioriza recursos para a sua efetiva concretização e funcionamento.

Diante do impasse, os conselheiros presentes, juntamente com o IBAMA e se valendo da minuta de regimento interno elaborada em 2002, decidiram convocar, para o dia 14/10/2004 uma reunião extraordinária para por fim à questão, estabelecendo que o regimento interno seria aprovado pela maioria dos presentes a essa reunião.

Finalmente, nessa data, na 1ª Reunião Extraordinária do conselho, novamente sem *quorum* qualificado (compareceram apenas 5 conselheiros), foi aprovado pela unanimidade dos presentes o regimento interno do conselho. Ao que se pode interpretar também dos documentos constantes do processo, a composição do conselho também fora alterada para possibilitar o ingresso de mais 10 instituições, passando o conselho a ter 30 cadeiras, e não mais 18. Todavia, não consta dos autos do processo, até dezembro de 2006, cópia ou prova da publicação do regimento interno da APA do Planalto Central e tampouco da nova composição do conselho. Destarte, oficialmente, o conselho ainda possui 18 membros.

Constam do processo ainda as atas da 6ª, 7ª, 8ª, 10ª, 11ª, 12ª, 13ª, 14ª, 15ª, e 16ª Reuniões Ordinárias e a ata da 3ª Reunião Extraordinária, todas realizadas no ano de 2005. De qualquer sorte, a APA do Planalto Central ainda não possui zoneamento e tampouco plano de manejo.

Ao final de 6 (seis) anos, o conselho só funcionou efetivamente durante o ano de 2005, ficando o 2º semestre de 2004 restrito à aprovação de seu regimento interno. A única providência efetivamente concreta que se pode verificar da documentação investigada foi a realização de um seminário que tinha por escopo traçar diretrizes para a elaboração do plano de manejo da APA. Todavia, não há notícia de desdobramentos das conclusões do seminário, que se realizou entre 29 e 30 de junho de 2005, a não ser a do processo<sup>82</sup> que tramita hoje no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e que está tratando da contratação de uma empresa para realizar o Plano de Manejo da APA do Planalto Central.

Para além disso consta do processo uma única decisão adotada pelo conselho, a Decisão nº 001/2006, que faz referência a uma reunião, a 17ª, cuja ata não consta dos autos. A decisão nada mais faz do que corroborar o licenciamento ambiental de um parcelamento de solo para fins urbanos, o denominado Setor Mangueiral, localizado perto do Presídio da Papuda. Nenhum outro licenciamento ambiental de parcelamento de solo para fins urbanos localizados na APA, que são inúmeros, passou pela avaliação do seu conselho gestor. Não há nos autos também cópia do parecer de relatoria que deveria ser a base para a tomada de decisão do conselho. Do processo nº 02008.000401/2006-90, porém, é possível constatar que o Conselho, em 2006, teria emitido 3 (três) proposições (001/2006, 002/2006 e 003/2006) e, em 2007, uma proposição e uma moção.

Em 2006, afora essa 17ª Reunião ordinária, nenhuma outra reunião do conselho foi realizada. Consta também do processo a Proposição nº 001/2006, da mesma data da Decisão 001/2006, ou seja, 4/4/2006. Segundo o documento, o conselho propõe a realização de audiência pública para se discutir o teor do Projeto de Lei nº 2572/2003, em trâmite na Câmara dos Deputados, de autoria do Deputado Augusto Carvalho, que dispõem sobre a transferência da gestão da APA do Planalto Central para o DF. O documento propõe ainda a suspensão da tramitação do projeto de lei pela Câmara.

Todavia, até o final de 2006, quando foi conseguida cópia do processo que trata da formação e funcionamento do conselho gestor, não havia se dado nenhum encaminhamento à

---

<sup>82</sup>Processo nº 02008.000536/2006-84

Decisão 001/2006 ou à Proposição 001/2006. No ano de 2007, o conselho gestor da APA do Planalto Central só se reuniu uma única vez, em setembro.

O que se pode verificar de toda documentação investigada (atas, decisões, moções, proposições, pareceres, regimento interno, etc), é que a forma como são conduzidos os trabalhos no conselho gestor da APA do Planalto Central influenciam negativamente na gestão da APA, pois, além de apenas funcionar um ano e meio, entre setembro de 2004 e abril de 2006, nesse período, apesar de ter conseguido realizar um seminário voltado a subsidiar a elaboração de seu plano de manejo, que ainda não está pronto, não conseguiu realizar nada significativo para a conservação ambiental da APA.

Podemos creditar esse insucesso tanto ao Poder Público, quanto à sociedade civil. Ao Poder Público principalmente em razão de sua irresponsabilidade institucional e desorganização administrativa. O IBAMA/DF, sempre sob o argumento da falta de pessoal e recursos, não consegue registrar e sistematizar a atuação do conselho e tampouco dar encaminhamento ao que é decidido de significativo pelo conselho, passando esse a ser apenas um fórum de discussão vazia, um conselho de papel.

De outro lado a sociedade civil que, a exceção de alguns indivíduos (e não grupos) aguerridos e participativos, não mantém constância e tampouco ação sistemática no acompanhamento e cobrança das atividades do conselho. Em outras palavras, podemos dizer que os grupos sociais que se fazem representar no conselho, não o levam a sério.

Isso pode ser visto no relatório de frequência feito pelo IBAMA/DF para o ano de 2005<sup>83</sup>, onde se vê que das 12 (doze) reuniões realizadas, a média de presença dos representantes do Poder Público é de 54,6%, enquanto que a média de presença da sociedade civil é de 40,08%. A média geral de presença de todos os membros do conselho é de 48,6%.

#### **8.4 – Da Análise Quantitativa.**

---

<sup>83</sup>Folhas 107 do processo nº 02008.001158/2004-94.

A partir das lacunas e questões existentes entorno dos processos de formação e funcionamento dos conselhos gestores de unidades de conservação, as quais foram discutidas no Capítulo 3, definiram-se variáveis representadas na primeira coluna, da esquerda para a direita, da **Tabela 8.2**, que corresponde a uma matriz de presença e ausência (FELFILI et al., 2007). A presença desses elementos em cada um dos conselhos estudados (colunas 2, 3 e 4), que foi confirmada a partir da análise dos documentos que subsidiaram o presente Capítulo, contribuem, nos termos discutidos no Capítulo 3, para o maior sucesso dos objetivos de gestão das respectivas APAs.

**Tabela 8.2 – Matriz com as Variáveis de Formação e Funcionamento dos Conselhos das Áreas de Proteção Ambiental do Distrito Federal.**

<b>Características do Conselho</b>	<b>COGAMA</b>	<b>COGAP</b>	<b>COGPC</b>	<b>APA-IDEAL</b>
<b>FORMAÇÃO, REPRESENTAÇÃO E COMPOSIÇÃO</b>				
Identificação e Definição das Representações pela via negocial.	1	1	0	1
Observância do art. 17 do Dec. 4.340/2002.	1	1	1	1
Existência de estratégia para identificação, mobilização e capacitação das comunidades.	1	1	0	1
Paridade entre componentes do Poder Público e da Sociedade Civil.	1	1	1	1
<b>PRESIDÊNCIA DO CONSELHO GESTOR</b>				
Exercício da Presidência pelo Estado.	1	1	0	1
<b>FUNCIONAMENTO DO CONSELHO GESTOR</b>				
Existência de ato de nomeação e posse dos conselheiros.	1	1	1	1
Existência de processo autuado para o conselho	0	0	1	1
Existência de Arquivo Público	0	0	0	1
Existência de Regimento Interno	1	1	1	1
O Regimento Interno contém regras de eleição, perda de mandato e vacância	1	1	1	1
O Regimento Interno contém regras de votação, tomada de decisões e condução de reuniões	1	1	1	1
Regimento Interno com estrutura administrativa definida	1	1	1	1
Regimento Interno com atribuições dos membros	1	1	1	1

do conselho para cada órgão da administração				
Regimento Interno com disciplina para os casos omissos.	1	1	1	1
As reuniões são periódicas	1	1	1	1
Reuniões bem divulgadas e públicas.	0	0	0	1
Pautas claras e pré-estabelecidas.	1	1	0	1
Secretaria Executiva	1	1	0	1
Estrutura Física Mínima	1	1	1	1
Local das reuniões é acessível	1	1	1	1
Convocação das reuniões com antecedência de 7 dias	1	1	1	1
As atas e decisões são publicadas nos diários oficiais e em jornais de grande circulação.	0	0	0	1
Há manutenção e controle de lista de frequência.	0	0	1	1
Existência de Programa de Formação Contínua de Conselheiros e Comunidade, com ou sem Plano de Manejo.	0	0	0	1
Aprovou Zoneamento.	1	0	0	1
Aprovou Plano de Trabalho Anual	0	0	0	1
Aprovou Plano de Manejo.	1	0	0	1
Aprovação de Programas, Projetos e Ações, ainda que emergenciais.	1	0	0	1
Andamento de Programas, Projetos e Ações.	1	0	0	1
Programas, Projetos e Ações Concluídos.	1	0	0	1
Integração com outras Unidades de Conservação e conselhos	1	1	1	1
Orçamento próprio	0	0	0	1
Decisões formalizadas e encaminhadas acima de 5 por ano.	0	0	0	1
Possui Relatório Financeiro Anual para a UC	0	0	0	1
Pareceres sobre licenciamento ambiental de obras e atividades na UC, no mínimo 5 por ano.	0	0	0	1
<b>DOS PODERES DO CONSELHO GESTOR</b>				
Natureza deliberativa	1	1	0	1
Aprova seu regimento interno	1	1	1	1
Aprova seu plano de trabalho anual	1	1	0	1
Propõe e aprova o orçamento da UC	1	1	1	1

Aprova as contas da UC	0	0	0	1
Aprova o Zoneamento e o Plano de Manejo	1	1	0	1
Decide sobre licenciamentos e autorizações ambientais	1	1	0	1
<b>OS CONSELHOS GESTORES E AS OSCIPs</b>				
Gestão por OSCIP	1	1	1	1
<b>OS CONSELHOS GESTORES E OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE</b>				
Gestão por outro conselho	1	1	1	1

Nessa matriz a presença (dado como número um) significa o elemento positivo, ou seja, o elemento que favorece a melhor atuação do conselho gestor, e a ausência (dado como número zero), o elemento negativo.

Foi adicionada a essa matriz uma coluna com pontuação totalmente positiva representando o conselho gestor ideal de APA, a que denominamos APA ideal.

Com base nessa matriz, foi realizada uma análise de agrupamentos (VALENTIN, 2000) visando verificar a similaridade, ou seja, o quão próximo cada um dos conselhos está da APA ideal e quão próximos estão entre si, para depois verificar quais variáveis mais os aproximam ou distanciam do conselho gestor ideal e quais variáveis distanciam um conselho do outro.

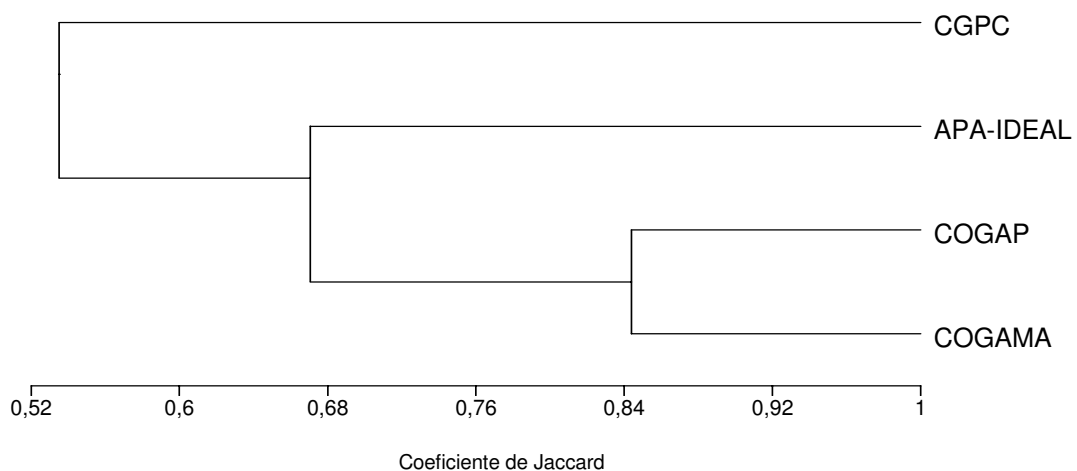
Essa análise também teve por objetivo fornecer a porcentagem de pontos positivos e negativos em relação ao funcionamento e gestão de cada um dos conselhos.

Esta análise de agrupamentos qualitativa (presença ou ausência) foi realizada com base no coeficiente de Jaccard, que enfatiza os elementos comuns (tanto positivos quanto negativos) entre as variáveis independentes (KENT; COKER, 1992; VALENTIN, 2000), que no presente caso, são os conselhos gestores. A análise de agrupamentos foi desenvolvida através do programa MVSP (KOVACH, 2004).

Foi então gerada a **Figura 8.11** que representa a análise de agrupamento adotada (aplicando-se o coeficiente de Jaccard e o método de ligação UPGMA), a qual destaca a similaridade de acertos entre os conselhos gestores das APAs e destas em relação à proposta de conselho gestor ideal de APA (VALENTIN, 2000).

O objetivo da presente análise é comparar as características nos processos de formação e funcionamento das APAs Gama e Cabeça de Veado, Paranoá e Planalto Central a partir dos referenciais discutidos no Capítulo 3 e das informações obtidas no presente Capítulo.

**Figura 8.11– Análise de agrupamento destacando a similaridade de acertos entre os conselhos gestores das APAs do Distrito Federal. Coeficiente de Jaccard, método de ligação UPGMA<sup>84</sup>.**



Os dados representados na **Figura 8.11** são também abaixo representados pela **Tabela 8.3** que apresenta uma matriz de comparação da similaridade dos acertos entre as APAs Gama e Cabeça de Veado, Paranoá e Planalto Central, considerando-se o referencial proposto de

<sup>84</sup> *Arithmetic Average Clustering* ou “Método pela Associação Média” (VALENTIN, 2000).



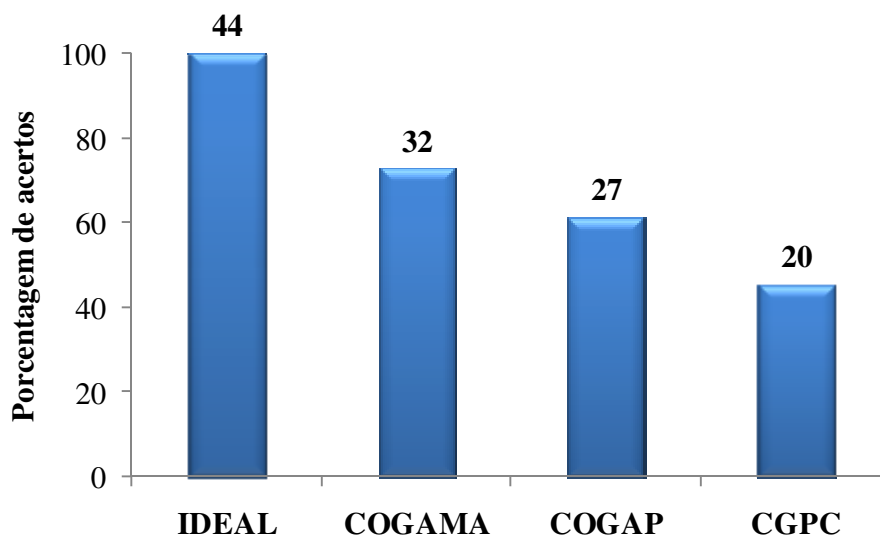
conselho gestor ideal de APA, e destas em relação ao próprio referencial de conselho gestor ideal de APA.

**Tabela 8.3 – Matriz de comparação da similaridade dos acertos entre os conselhos gestores das APAs do Distrito Federal, segundo a análise de agrupamento. Coeficiente de Jaccard.**

	COGAMA	COGAP	CGPC	APA-IDEAL
COGAMA	1			
COGAP	0,844	1		
CGPC	0,509	0,601	1	
APA-IDEAL	0,707	0,614	0,455	1

Da **Figura 8.11** e da **Tabela 8.3** é possível verificar que a similaridade de acertos entre a APA do Paranoá e a APA Gama e Cabeça de Veado é de 84%, sendo que a APA Gama e Cabeça de Veado está 70% mais próxima do conselho idealizado de APA, que a APA do Paranoá que se aproxima em 61% do conselho ideal de APA.

A **Figura 8.12** mostra o número de itens positivos que cada conselho obteve em relação ao total de itens previstos para o conselho ideal de APA, isto é, 44 itens. Desse total, o COGAMA obteve 32 itens (70% de acerto em relação ao conselho paradigma), enquanto que o COGAP obteve 27 (aproximadamente 61% de acerto em relação ao paradigma) e o COGPC conseguiu 20 (o que corresponde a aproximadamente 45% de acerto).



**Figura 8.12 –Resultado da análise de agrupamento em comparação das APAs do Distrito Federal com o paradigma de conselho de APA idealizado. Os números sobre as barras indicam o total de elementos que estão presentes na APA ideal e também nas APA estudadas.**

Considerando-se que o conselho gestor ideal de APA possui 44 características positivas que o classificariam como tal, verifica-se que a APA Gama e Cabeça de Veado, das três APAs analisadas, possui 32 desses 44 pontos. A diferença de 12 pontos em relação ao conselho paradigma corresponde aos itens discriminados na **Tabela 8.4**.

**Tabela 8.4 – Itens que distanciam o COGAMA do conselho ideal de APA.**

Existência de processo autuado para o conselho
Existência de Arquivo Público
Reuniões bem divulgadas e públicas.
As atas e decisões são publicadas nos diários oficiais e em jornais de grande circulação.
Há manutenção e controle de lista de frequência.
Existência de Programa de Formação Contínua de Conselheiros e Comunidade, com ou sem Plano de Manejo.
Aprovou Plano de Trabalho Anual

Orçamento próprio
Decisões formalizadas e encaminhadas acima de 5 por ano.
Possui Relatório Financeiro Anual para a UC
Pareceres sobre licenciamento ambiental de obras e atividades na UC, no mínimo 5 por ano.
Aprova as contas da UC

Todos os itens que compõem a **Tabela 8.4** também são itens que restaram não verificados para o conselho gestor da APA do Paranoá. Esta, a seu tempo, possui apenas 27 dos 44 pontos positivos previstos para o conselho gestor idealizado de APA, ou seja, 5 itens a menos que o conselho gestor da APA Gama e Cabeça de Veado. Esses 5 (cinco) itens faltantes correspondem aos itens constantes da **Tabela 8.5**:

**Tabela 8.5 – Itens que distanciam o COGAMA do COGAP.**

Aprovou Zoneamento.
Aprovou Plano de Manejo.
Aprovação de Programas, Projetos e Ações, ainda que emergenciais.
Andamento de Programas, Projetos e Ações.
Programas, Projetos e Ações Concluídos.

Desse modo, o COGAP se distancia ainda mais do conselho ideal de APA pelo fato de não ter conseguido, desde sua criação em 1989, até hoje, 2008, sequer elaborar os seus instrumentos básicos de gestão que são o seu zoneamento e seu plano de manejo e tampouco desenvolveu qualquer programa, projeto e ação voltados à conservação da unidade de conservação.

Avaliando os históricos de formação e de funcionamento do COGAMA e do COGAP, verifica-se que o fator diferenciador no processo de formação e funcionamento de ambos os conselhos foi a presença originária e constante de pesquisas e ações de conservação das instituições de pesquisa localizadas na APA Gama e Cabeça de Veado. Tais instituições,

notadamente a Universidade de Brasília, tiveram um papel decisivo no delineamento dos objetivos da APA, na sua proposta de gestão, na catalização de recursos financeiros e humanos para o desenvolvimento de projetos, programas e ações de conservação e educação ambiental e, especialmente, na sistematização da mobilização social em relação às questões ambientais e fundiárias da APA.

Outro fator que pode ter influenciado nesse distanciamento entre os dois conselhos retrocitados, é o fato de que a busca pelos instrumentos de gestão da APA Gama e Cabeça de Veado, ao contrário do que ocorreu com a APA do Paranoá, surge a partir da própria comunidade. Essa movida por interesses imobiliários, pela defesa de sua própria qualidade de vida e até mesmo pelo interesse de proteger a biodiversidade como um valor em si mesma, acabaram por demandar ações, projetos e programas que, em muitos casos, se harmonizavam com os trabalhos desenvolvidos pelas instituições de pesquisa.

O COGAP, ao contrário do COGAMA, não surge de um debate originariamente provocado pelas comunidades do Lago Sul, Lago Norte e Paranoá. Ele surge do CRB e é levado até essas comunidades, que sequer sabem que estão dentro de uma APA, por instituições do CRB atuantes nessas áreas, como o Movimento Ecológico do Lago, a Prefeitura da Península Norte e a União dos Amigos do Lago,.

Já a APA do Planalto Central possui apenas 20, dos 44 itens previstos para o conselho gestor idealizado, ou seja, 7 (sete) itens a menos que o conselho da APA do Paranoá e 12 (doze) a menos que o conselho da APA Gama e Cabeça de Veado. Desses itens, os que faltam para a APA do Planalto Central, mas que estão presentes para os conselhos das outras duas APAs são os a seguir discriminados na **Tabela 8.6**.

**Tabela 8.6 – Itens ausentes no COGPC e presentes no COGAMA e COGAP.**

---

Identificação e Definição das Representações pela via negocial.

---

Existência de plano de trabalho para identificação, mobilização e capacitação das comunidades.

---

Exercício da Presidência pelo Estado.

---

Pautas claras e pré-estabelecidas.
Secretaria Executiva
Natureza deliberativa
Aprova seu plano de trabalho anual
Aprova o Zoneamento e o Plano de Manejo
Decide sobre licenciamentos e autorizações ambientais

Desses itens, o mais significativo é o fato de que o COGAMA e o COGAPA foram criados de forma negocial, buscando ao máximo garantir a participação e representatividade das comunidades inseridas dentro dos territórios das respectivas APAs. Já o COGPC foi imposto unilateralmente pelo Poder Público para uma comunidade que habita nada menos que 60% do território do Distrito Federal e parte do território do Município de Planaltina de Goiás, no Estado de Goiás.

Outro item decisivo para o melhor desempenho, segundo os critérios aqui apresentados, da gestão de uma APA, é o fato do conselho ser deliberativo e não meramente consultivo. Isso porque, desde que os poderes de deliberação do conselho estejam bem definidos e não extrapolem suas balizas legais, oferecem o real estímulo a participação, cooperação e controle dos habitantes da APA na consecução de seus objetivos conservacionistas e de melhora da qualidade de vida do ambiente para as populações humanas ali inseridas.

Por fim, um terceiro aspecto negativo que se destaca é o fato do COGPC, em frontal desrespeito à lei, permitir que seu conselho seja gerido por qualquer dos seus membros e não apenas pelo órgão ambiental competente. Como já debatido em tópico próprio, além de uma usurpação de função pública, isso retira toda a legitimidade das decisões do conselho, pois a principal razão de o órgão ambiental presidir o conselho é garantir a independência das decisões do conselho, a condução isonômica das reuniões e a legitimidade e isenção das decisões por ele tomadas. Isso porque, por mais deliberativo que possa ser um conselho, ele ainda é um instrumento de apoio à gestão e controle do patrimônio público ambiental, e não um instrumento de substituição da democracia representativa.

De qualquer sorte, o COGPC acabou por revelar dois itens que não se apresentaram no COGAMA e no COGAP. A **Tabela 8.7** abaixo mostra os itens presentes no conselho gestor da APA do Planalto Central e ausentes nos conselhos das outras duas APAs.

**Tabela 8.7 – Itens presentes no CGPC e ausentes no COGAMA e no COGAP.**

---

Existência de processo autuado para o conselho
Há manutenção e controle de lista de frequência.

---

O primeiro deles é a existência de um procedimento administrativo instaurado que registra, ainda que precariamente, cada passo da atuação do conselho, o que não se verificou para o COGAMA e o COGAP. Outro item presente para o COGPC é a existência nos autos do mesmo processo administrativo, de um controle de frequência sistematizado e registrado o que não ocorreu no COGAMA e no COGAP. Como esses dois conselhos não possuíam os registros sistemáticos de sua atuação, não se encontrou qualquer registro oficial da presença e ausência de conselheiros. Esse controle é fundamental, uma vez que todos os três regimentos internos analisados constavam regras de desligamento de instituições que não comparecem às reuniões dos conselhos ao menos três vezes consecutivas ou 5 alternadas sem justificativa plausível.

De um modo geral, contudo, os conselhos deixaram a desejar nos quesitos organização administrativa, autonomia financeira, formação de conselheiros e efetivo exercício de suas competências, tarefas que competem institucionalmente ao Estado garantir, ainda que em parceria e com o apoio técnico e financeiro da própria sociedade a quem ele deveria auxiliar.

Para se ter uma idéia, o conselho da APA do Planalto Central, criada para evitar, controlar e, principalmente, dar solução para os mais de 500 (quinhentos) parcelamentos irregulares de solo já instalados há mais de 10 (dez) anos no Distrito Federal, só se manifestou, em todas as reuniões que promoveu, em dois processos de licenciamento ambiental de empreendimentos do interesse direto do Governo do Distrito Federal, quais sejam, o Setor Habitacional Magueiral e o Setor Habitacional Noroeste. Vê-se portanto que nem mesmo as

prioridades dos conselhos são definidas pelos seus conselheiros, que em tese deveriam representar o interesse comunitário.

**Tabela 8.8 – Itens ausentes em todos os conselhos.**

Existência de Arquivo Público
Reuniões bem divulgadas e públicas.
As atas e decisões são publicadas nos diários oficiais e em jornais de grande circulação.
Existência de Programa de Formação Contínua de Conselheiros e Comunidade, com ou sem Plano de Manejo.
Aprovou Plano de Trabalho Anual
As atas e decisões são publicadas nos diários oficiais e em jornais de grande circulação.
Existência de Programa de Formação Contínua de Conselheiros e Comunidade, com ou sem Plano de Manejo.
Orçamento próprio
Decisões formalizadas e encaminhadas acima de 5 por ano.
Possui Relatório Financeiro Anual para a UC
Pareceres sobre licenciamento ambiental de obras e atividades na UC, no mínimo 5 por ano.
Aprova as contas da UC

Por fim, destacam-se os itens que melhor posicionaram o COGAMA em face do conselho ideal de APA, distanciando-o dos outros dois conselhos. Eles são apresentados na **Tabela 8.9** abaixo.

**Tabela 8.9 - Itens presentes no COGAMA e ausentes nos outros dois conselhos.**

Aprovou Zoneamento.
Aprovou Plano de Manejo.
Aprovação de Programas, Projetos e Ações, ainda que emergenciais.
Andamento de Programas, Projetos e Ações.
Programas, Projetos e Ações Concluídos.

Vê-se, portanto, quão decisivo foi, para o COGAMA e para a APA Gama e Cabeça de Veado, o desenvolvimento sistemático e constante de trabalhos de pesquisa, conservação e educação ambiental em seu território. A dependência em relação às iniciativas do Poder Público e do próprio órgão ambiental competente faz com que a gestão não atinja a seus objetivos, nem de conservação, nem de incremento da cidadania e da consciência ecológica das comunidades e indivíduos habitantes das APAs.

É preciso a presença de instituições, públicas ou privadas, sem fins lucrativos, voltadas para objetivos específicos de conservação da biodiversidade para que a gestão de uma APA atinja a seus objetivos precípuos, quais sejam, a proteção da biodiversidade aliada à gestão do território e dos recursos naturais ali localizados e disputados por vários atores sociais.

Verificou-se, portanto, que a ação de conservação foi fator decisivo para o maior ou menor sucesso no processo de criação e efetiva implantação e funcionamento dos conselhos das APAs estudadas principalmente no que concerne à uma participação social qualificada e minimamente consciente e eficiente em termos de proteção da biodiversidade e de ecossistemas.



## 9 – CONCLUSÃO.

Os conselhos gestores de unidades de conservação possuem uma natureza dúplice. Do ponto de vista técnico-científico, são estratégia de conservação *in situ* que, juntamente com o Zoneamento e o Plano de Manejo constituem o tripé de gestão das unidades de conservação.

Considerando o seu papel e *status* jurídico, são instrumentos administrativos de co-gestão entre Estado e sociedade civil, cujo objetivo é a definição de critérios e normas de acesso e uso de um dado territórios e de seus recursos naturais, bem como a proteção da biodiversidade como valor não apenas utilitarista (de recursos naturais para o homem), mas principalmente como valor intrínseco, como algo que merece ser protegido pelo simples fato de ser vida.

Constituem assim direito subjetivo público, isto é, oponível contra o Estado, que deve garantir o acesso equânime e justo desse instrumento da maneira mais consciente, representativa e legítima possível.

Para o Direito Ambiental ainda, os conselhos gestores são um dos instrumentos de democracia participativa ou direta, sendo, desse modo, instrumentos de consubstanciação do exercício da cidadania no território em que se habita.

Tal natureza jurídica reforça o fato de que as Áreas de Proteção Ambiental são instrumentos de gestão do território e proteção da biodiversidade que permitem não apenas aos conselheiros dos conselhos gestores das APAs, mas também aos seus moradores, o exercício do papel político de fazer cumprir as funções e objetivos da APA, seja na proteção da biodiversidade, seja no reconhecimento e consubstanciação de outros direitos.

Essa natureza dúplice é corroborada pela disciplina da Lei nº 9.985/2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, bem como pelo seu Decreto regulamentar nº 4.340/2002 e pela Instrução Normativa nº 02/2007 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

Não obstante seja possível definir a natureza técnico-jurídica dos conselhos gestores de unidades de conservação, da análise do SNUC, de seu Decreto regulamentar e demais normas avaliadas, no entanto, é possível se verificar ainda lacunas e questões no que concerne aos processos de formação e funcionamento dos conselhos gestores das unidades de conservação:

- a) Que grupos devem estar representados nos conselhos e que regras devem ser adotadas para a escolha dos membros do conselho?
- b) Qual o procedimento adotado para a formação do conselho?
- c) Quem deve ser presidente do conselho; Estado ou sociedade civil?
- d) Como deve funcionar e atuar um conselho gestor de unidade de conservação?
- e) Quais são os poderes dos conselhos? Há uma diferença significativa entre os poderes dos conselhos consultivos e deliberativos?
- f) Qual a relação dos conselhos gestores de unidades de conservação com as OSCIPs e com os Conselhos Municipais de Meio Ambiente?

Tais questões e lacunas foram analisadas à luz da experiência já sistematizada pelo Ministério do Meio Ambiente relacionada a formação e funcionamento de conselhos gestores de unidades de conservação federais (MMA, 2004), bem como, e principalmente, à luz da experiência na formação e funcionamento dos conselhos gestores das APAs do Distrito Federal (APA Gama e Cabeça de Veado, APA do Paranoá e APA do Planalto Central).

É possível concluir que essas lacunas e questões, embora dificultem o trabalho dos conselhos, seja qual for a categoria, não são o seu maior problema. Elas foram razoavelmente enfrentadas por cada realidade cultural e ecológica em que se encontram as Áreas de Proteção Ambiental estudadas. A maior dificuldade enfrentada pelos conselhos da APA Gama e Cabeça de Veado, da APA do Paranoá e da APA do Planalto Central foi a indiferença e omissão do Estado em relação a tarefas específicas, legalmente previstas, que lhe compete realizar, tais como tarefas administrativas, a exemplo da mera formalização, organização e encaminhamento das deliberações dos conselhos, bem como de tarefas mais complexas e

indispensáveis como a elaboração e implementação de projetos de formação de conselheiros e educação ambiental.

Comparando-se as informações disponíveis relacionadas aos processos de formação e funcionamento dos conselhos gestores das APAs Gama e Cabeça de Veado, do Paranoá e do Planalto Central, verificamos que a APA Gama e Cabeça de Veado é a única que efetivamente, desde 1999, possui um trabalho sistemático e contínuo de conservação, preservação, recuperação e educação ambiental e a única cujo conselho conseguiu chegar a realizar tarefas significativas, a exemplo da aprovação de seu plano de manejo, em dezembro de 2006.

A maior eficiência comparativa do conselho da APA Gama e Cabeça de Veado deve ao seguinte: o desenvolvimento de projetos contínuos e sistemáticos da Universidade de Brasília, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Jardim Botânico de Brasília na APA. Corroboram ainda esse sucesso, apesar desse segundo fator ser consequência da atuação das instituições de pesquisa, a exemplo da UnB, o fato de a APA possuir uma comunidade mais mobilizada e atenta a questões relacionadas ao meio ambiente e à gestão territorial, ainda que o interesse não seja necessariamente ou exclusivamente na conservação ambiental.

De outra sorte, o conselho da APA do Paranoá, embora tenha tido um processo de formação mais participativo, assim como o da APA Gama e Cabeça de Veado, poucas decisões conseguiu ver concretizadas, não conseguindo, ainda, aprovar seu plano de manejo e tampouco concretizar qualquer projeto de educação ambiental ou conservação na APA do Paranoá. Para a realidade de gestão dos territórios do Lago Sul (na porção não abrangida pela APA Gama e Cabeça de Veado<sup>85</sup>), do Paranoá e do Lago Norte, é como se a APA não existisse.

---

<sup>85</sup>A APA Gama e Cabeça de Veado abrange uma porção da Região Administrativa do Lago Sul: o Setor de Mansões Dom Bosco e a Quadra 17.

Por fim, o conselho com menor grau de representatividade, legitimidade e efetividade, se comparado aos demais conselhos estudados e considerando o seu processo de funcionamento e formação é o da APA do Planalto Central. Esse conselho nasce de um processo de formação unilateral do Estado, sem uma participação social mais efetiva e abrangente, não representando a população do seu território que corresponde a 60% do território do Distrito Federal.

A representatividade do conselho, portanto, não reflete toda essa população, seja em quantidade, seja em heterogeneidade. Seu funcionamento, apesar de ser o único a possuir um procedimento administrativo formalizado sobre o processo de formação e acompanhamento dos trabalhos do conselho gestor, é pouco sistemático e a ausência das representações do Poder Público no conselho é marcante e freqüente.

Esse conselho, que só funcionou no ano de 2005, pois o 2º semestre de 2004 foi utilizado unicamente para definir “parte” do seu regimento interno e, no ano de 2006, há notícia de apenas uma reunião, também não conseguiu implantar qualquer projeto de educação ambiental ou conservação no território da APA.

O próprio IBAMA, que presidia o conselho<sup>86</sup>, vem sistematicamente licenciando parcelamento de solo, urbanos e rurais na APA, sem qualquer consulta ao conselho, que foi criado prioritariamente para isso pelo Decreto Federal sem número de 10 de janeiro de 2002. A única tarefa realizada pelo conselho foi o seminário de discussão para a elaboração do plano de manejo em 2006, cujos desdobramentos não ocorreram até o presente momento, final de 2008.

Verifica-se, portanto, que o sucesso ou o insucesso dos conselhos gestores das APAs do DF estiveram diretamente relacionados com a existência ou não de trabalhos de educação ambiental e de projetos concretos voltados a conservação (o que inclui o manejo racional), preservação e recuperação ambiental, uma vez que atuaram como elementos de coesão,

---

<sup>86</sup> Hoje essa função é exercida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

continuidade e direcionamento dos trabalhos de gestão, seja para as comunidades envolvidas, seja para o próprio Estado.

As universidades e centros de pesquisa oficiais desempenharam um papel fundamental nesse trabalho, pois, além de estarem dedicados e voltados para ele, possuem a legitimidade e a estabilidade necessárias para sistematizar e dar continuidade a esses trabalhos. Sua função de ponte entre Estado e sociedade civil é fundamental para a articulação entre órgãos públicos e para a mobilização, organização e orientação da sociedade civil.

Ademais, a defesa coerente, sistemática e contínua da biodiversidade não encontra proteção senão nos trabalhos de pesquisa acadêmica voltados para esse fim, pois mesmo o restante da comunidade científica e a própria ação dos grupos que se auto denominam de “ambientalistas”, não desenvolvem ações coerentes e eficazes de proteção da biodiversidade. É muito comum a sustentação de um discurso, muitas vezes sincero, de proteção da vida, com uma conduta completamente discrepante e assistemática.

Para além disso, é preciso compreender que o sucesso ou o insucesso do conselho gestor de uma unidade de conservação e da conservação da biodiversidade de um modo geral depende hoje, no Brasil, e daí o papel fundamental de projetos sistemáticos, coerentes e contínuos de conservação, preservação e recuperação, da formação de cidadania, que podemos também definir, reafirmando o que já foi discutido, como a capacidade do ser social responder às seguintes perguntas: quem sou eu, onde estou e o que devo fazer para que minha vida e a vida comunitária (que são fenômenos indissociáveis), a curto, médio e longo prazo, seja a melhor possível. Os conselhos gestores das unidades de conservação pressupõem pessoas; se elas não existirem, não existe conselho.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Abbagnano, N. (2003). *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Editora Martins Fontes.
- Aguiar, R. A R. (1990). *Direito, Poder e Opressão*. São Paulo: Editora Alfa-Omega.
- \_\_\_\_\_ (2002). *Direito do Meio Ambiente e Participação Popular*. Brasília: Edições IBAMA.
- Aquino, R. S. L. [et. al]. (1983). *História das Sociedades: Das Sociedades Modernas às Sociedades Atuais*. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico.
- Barros, W. P. (2002). *Curso de Direito Agrário*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- Barretto, V. (1984). *Voto e Representação*. In *Curso de Introdução à Ciência Política V. 3*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Baudrillard, J. (2004). *À Sombra das Maiorias Silenciosas: O Fim do Social e o Surgimento das Massas*. São Paulo: Brasiliense.
- Bobbio N. [et al]. (1995). *Dicionário de Política*. Volumes 1 e 0. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- \_\_\_\_\_ (1984). *O Significado de Política*. In *Curso de Introdução à Ciência Política V. 1*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- \_\_\_\_\_ (1984). *Legalidade*. In *Curso de Introdução à Ciência Política V. 0*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- \_\_\_\_\_ (2000). *O Futuro da Democracia*. São Paulo: Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Brasiliense.
- Boff, L. (2003). *Ética e Moral: A Busca dos Fundamentos*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Bolzani, G. ; Follador, K. de F. (2003). *Participação Comunitária e Conservação de Áreas Protegidas: Lições do Projeto PALOMAP*. Curitiba: Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental – SPVS.
- Bonavides, P. (1984). *Formas de Estado e de Governo*. In *Curso de Introdução à Ciência Política V. 0*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Bochicchio, V. R. (2003). *Atlas Mundo Atual*. São Paulo: Atual.
- Bordenave, J. E. D. (1994). *O Que é Participação*. São Paulo: Brasiliense.

- Brito, M. C. W.** (2000). *Unidades de Conservação: Intenções e Resultados*. São Paulo: Annablume: FAPESP.
- Bulfinch T.** (1965). *O Livro de Ouro da Mitologia: A Idade da Fábula: História de Deuses e Heróis*. Editora Tecnoprint ; Ediouro Grupo Coquetel.
- Callenbach, E.** (2001). *Ecologia: Um Guia de Bolso*. São Paulo: Peirópolis.
- Campilongo, C. F.** (2000). *Direito e Democracia*. São Paulo: Max Limonad.
- Capra, F.** (1993). *O Ponto de Mutação*. São Paulo: Cultrix.
- Carvalho Filho, J. dos S.** (2007). *Ação Civil Pública: Comentários por Artigos*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris.
- Caughley, G.** (1994). *Directions in Conservation Biology*. Journal of Animal Ecology, 63:015-044.
- Cota, M.** (1984). *Representação Política*. In *Curso de Introdução à Ciência Política V. 3*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Crespo, A A** (2004). *Estatística Fácil*. São Paulo: Saraiva.
- Dahl, R. A** (1984). *A Influência Política*. In *Curso de Introdução à Ciência Política V. 0*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- \_\_\_\_\_ (1984). *As Formas de Influência*. In *Curso de Introdução à Ciência Política V. 0*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Demo, P.** (1985). *Participação e Meio Ambiente: Uma Proposta Educativa Preliminar*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Secretaria Especial do Meio Ambiente.
- Diamond, J.** (2005). *O Colapso: Como as Sociedades Escolhem o Fracasso ou o Sucesso*. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Record.
- Diniz, M. H.** (2004). *Curso de Direito Civil Brasileiro, 1º Vol. Teoria Geral do Direito Civil*. São Paulo: Saraiva.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Curso de Direito Civil Brasileiro, 4º Vol. Direito das Coisas*. São Paulo: Saraiva, 0004.
- Distrito Federal (Brasil). Câmara Legislativa.** (2007). *Lei Orgânica do Distrito Federal*. Brasília: CLDF.

Doak, D. F. ; Mills, L. S. (1994). *A Useful Role For Theory in Conservation*. Journal of Animal Ecology, 75 (3).

Fachin, L. E. (2001). *Estatuto Jurídico do Patrimônio Mínimo*. Rio de Janeiro: Renovar.

Felfili, J. M. ; SANTOS, A. A. B. (2002) *Direito Ambiental e Subsídios para a Revegetação de Áreas Degradadas no Distrito Federal*. Brasília: Universidade de Brasília – Departamento de Engenharia Florestal: Comunicações Técnicas Florestais, v. 4, n. 2.

Felfili, J. M., Santos, A. A. B. ; Sampaio, J. C. (2004). *Flora e Diretrizes ao Plano de Manejo da APA Gama e Cabeça de Veado*. Brasília: Universidade de Brasília – Departamento de Engenharia Florestal.

Felfili, J.M., Carvalho, F.A., Libano, A.M., Venturoli, F. ; Pereira, B.A.S. (2007). *Análise multivariada em estudos de vegetação*. Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Engenharia Florestal.

Fernandez, F. (2005). *O Poema Imperfeito: Crônicas de Biologia da Conservação da Natureza e seus Heróis*. Curitiba: Editora Universidade Federal do Paraná.

Ferraz, Jr. T. S. (1984). *Política e Ciência Política*. In *Curso de Introdução à Ciência Política V. I*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Freitag, B. (2004). *Habermas e a Teoria da Modernidade*. Brasília: Casa das Musas.

Freitas, G. S. de (1997). *Participação Privada, Terceirização e Co-Gestão no Manejo de Unidades de Conservação*. In Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação (1997). Anais Volumes I e II. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pro Unidades de Conservação.

Gil, A C. (1999). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Editora Atlas.

Gouveia, M. T. de J. (1988). *Área de Proteção Ambiental Petrópolis – RJ: Informações Básicas*. Brasília: Ministério do Interior, Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA.

Governo do Estado do Acre. (2005). *Diagnóstico Participativo das Comunidades Ribeirinhas de Sena Madureira e Manuel Urbano (AC)*. Rio Branco: Governo do Estado do Acre, WWF e SEBRAE.

Governo do Estado do Amazonas. (2006). *Roteiro para a Elaboração de Planos de Gestão para Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas*. Manaus: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SDS. Série Técnica Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, n. 10.

\_\_\_\_\_. (2006). *Indicadores de Efetividade da Implementação de Unidades de Conservação*. Manaus: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e



Desenvolvimento Sustentável - SDS. Série Técnica Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, n. 8.

**Granizo, T. [et al]** (2006). *Manual de Planejamento para a Conservação de Áreas (PCA)*. Quito: The Nature Conservancy.

**Guapyassú, M.** (2006). *Curso de Biologia da Conservação*. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza.

**Guapyassú, S. M. dos S.** [org.] (2003). *Gerenciamento de Áreas de Proteção Ambiental no Brasil*. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza.

**Gustin, M. B. de S.; Dias, M. T. F.** (2002). *(Re) Pensando a Pesquisa Jurídica*. Belo Horizonte: Del Rey.

**Habermas, J.** (2003). *Direito e Democracia: Entre a Faticidade e a Validade. Vol. 1*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

\_\_\_\_\_ (2003). *Direito e Democracia: Entre a Faticidade e a Validade. Vol. 2*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

**Harvey, D.** (2005). *A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo: Annablume.

**IBAMA** (1995). *Unidades de Conservação no Brasil: Cadastramento e Vegetação 1991-1994. Relatório Síntese*. Brasília: Editora IBAMA.

\_\_\_\_\_ (2001). *Roteiro Metodológico para Gestão de Áreas de Proteção Ambiental*. Brasília: Editora IBAMA.

**IBAMA/IEF- Instituto Estadual de Florestas/MG.** (2005). *Projeto Doces Matas: Formação, Implementação e Funcionamento de Conselhos Consultivos de Unidades de Conservação: Experiências em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Projeto Doces Matas: Projeto PROMATA-MG.

**IBGE** (2002). Perfil dos Municípios Brasileiros - Meio Ambiente – Fonte IBGE. Base: Ano de 2002. *IBGE investiga o meio ambiente de 5.560 municípios brasileiros*. Estudo completo pode ser adquirido na Loja Virtual do IBGE – [www.ibge.gov](http://www.ibge.gov).

**Irving, M. A** [org.] (2006). *Áreas Protegidas e Inclusão Social: Construindo Novos Significados*. Rio de Janeiro: Fundação Bio-Rio: Núcleo de Produção Editorial Aquarius.

**Jung, K.G.** (1993). *Civilização em Transição*. Petrópolis: Editora Vozes.

**Kent, M. ; Coker, P.** (1990). *Vegetation description and analysis*. London: John Wiley ; Sons.

**Kovach, W.L.** (2004). *MVSP (Multivariate Statistical Package), version 3.13m*. Wales: Kovach Computing Service.

**Kloetzel, K.** (1998). *O Que é Meio Ambiente*. São Paulo: Brasiliense.

**Labouriau, M. L. S.** (1994). *História Ecológica da Terra*. São Paulo: Editora Edgard Blücher Ltda.

**Lacy, R. C.** (1993). *A Computer Simulation Model for Population Viability Analysis*. Illinois: Department of Conservation Biology, Chicago Zoological Society.

**Lago, A ; Pádua, J. A** (1985). *O Que é Ecologia*. São Paulo: Brasiliense.

**Lakatos, E. M. ; Marconi, M. de A** (2004) *Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas.

**Leff, E.** (2002) *Epistemologia Ambiental*. São Paulo: Cortez.

\_\_\_\_\_ (2004) *Aventuras da Epistemologia Ambiental. Da Articulação das Ciências ao Diálogo de Saberes*. Rio de Janeiro: Garamond.

**Levi, L.** (1984). *Legitimidade*. In *Curso de Introdução à Ciência Política V. 0*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

**Lomborg, B.** (2002). *O Ambientalista Cético: Revelando a Real Situação do Mundo*. Rio de Janeiro: Elsevier.

**Loureiro, C. F. B.** [et al] (2005). *Educação Ambiental e Gestão Participativa em Unidades de Conservação*. Rio de Janeiro: Edições IBAMA.

**Lovelock, J.** (2006). *The Revenge of Gaia: Why the Earth is Fighting Back And How We Can Still Save the Humanity?*. London: Penguin Books UK-id.

**Luz, L.** [et al]. (2005). *Formação, Implementação e Funcionamento de Conselhos Consultivos de Unidades de Conservação: Experiências em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Projeto Doces Matas PROMATA-MG.

**Lyra Filho, R.** (1999). *O Que é Direito*. São Paulo: Editora Brasiliense.

**Machado, P. A. L.** (2007). *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

**Magalhães, J. P.** (2002). *A Evolução do Direito Ambiental no Brasil*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira.

\_\_\_\_\_ (2001). *Comentários ao Código Florestal*. São Paulo: Juarez de Oliveira.

**Magnusson W. E. & Mourão, G.** (2003). *Estatística Sem Matemática: A Ligação entre as Questões e a Análise*. Londrina: Editora Planta.

- Marés, C. F.** (2003). *A Função Social da Terra*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor.
- Martins, J. de S.** (1994). *O Poder do Atraso: Ensaio de Sociologia da História Lenta*. São Paulo: Editora Hucitec.
- Matos, N. J. C.** (2001). *Democracia e Elites: Notas Críticas à Teoria Hegemônica da Democracia a Partir do Paradigma Participacionista*. Dissertação (Mestrado em Direito e Estado). Faculdade de Direito, UnB, Brasília. 011p.
- Medauar, O.** Organizadora. (2008). *Coletânea de Legislação de Direito Ambiental e Constituição Federal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- Miller, K. R.** (1997). *Evolução do Conceito de Unidade de Área de Proteção – Oportunidades para o Século XXI*. In Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação (1997). Anais Volumes I e II. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pro Unidades de Conservação.
- Ministério do Meio Ambiente – MMA.** (2004). *Gestão Participativa do SNUC: Áreas Protegidas do Brasil V. 2*. Brasília: MMA.
- \_\_\_\_\_ – MMA. (2004a). *Reservas da Biosfera Brasileiras*. Brasília: Comissão Brasileira para o Programa o Homem e a Biosfera (COBRAMaB), Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF), MMA.
- \_\_\_\_\_ – MMA. (2007). *Corredores Ecológicos: Experiências em Planejamento e Implementação*. Brasília: Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF), Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais do Brasil, MMA.
- \_\_\_\_\_ (2002). *Informativo Técnico nº 2, março de 2002, versão 1: Reserva Legal*. Brasília: MMA/IBAMA.
- Meffe, C. K.** [et al] (2005). *Principles of Conservation Biology*. Sunderland, Massachusetts: Sinauer Associates, Inc.
- Milano, M. S** (org). (2002). *Unidades de Conservação: Atualidade e Tendências*. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza.
- Milton Santos** (2004). *Território e Sociedade*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Economia Espacial*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo – Edusp.
- Mônica, C. M., Sousa Júnior, J. G. ; Tourinho Neto, F. Da C.** (org.) (2002). *Introdução Crítica ao Direito Agrário. Série o Direito Achado na Rua Vol. 3*. Brasília: Universidade de Brasília, Decanato de Extensão, Grupo de Trabalho de Apoio à Reforma Agrária, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado.

**Montibeller Filho, G.** (2004). *O Mito do Desenvolvimento Sustentável: Meio Ambiente e Custos Sociais no Moderno Sistema Produtor de Mercadorias*. Florianópolis: Editora da Universidade Federal de Santa Catarina.

**Pádua, M. T. J.** (1997). *Sistema Brasileiro de Unidades de Conservação: De onde Viemos e para Onde Vamos*. In Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação (1997). Anais Volumes I e II. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pro Unidades de Conservação.

**Pasquino, G.** (1984). *Teoria dos Grupos e Grupos de Pressão*. In *Curso de Introdução à Ciência Política V. 6*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

**Pelizzoli, M. L.** (2002). *Correntes da Ética Ambiental*. Petrópolis: Editora Vozes.

**Prigogine, I.** (2002). *As Leis do Caos*. São Paulo. Editora: UNESP.

**Primack, R. P.; Rodrigues, E.** (2001). *Biologia da Conservação*. Londrina: E. Rodrigues Ed.

**Primack, R., [et al]** (2001). *Fundamentos de Conservación Biológica: Perspectivas Latinoamericanas*. México: Fondo de Cultura Económica.

**Pietro, M. S. Z. Di.** (2002). *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.

**Piva, R. C.** (2000). *Bem Ambiental*. São Paulo: Max Limonad.

**Ráo, V.** (2004). *O Direito e a Vida dos Direitos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

**Ribeiro, R. A** (2002). *Percepção Ambiental e Mobilização Popular na APA do Gama-Cabeça de Veado: Alternativas para a Construção da Cidadania*. Monografia (Graduação em Geografia). Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, UnB, Brasília. 70 p.

**Ricklefs, R. E.** (2003). *A Economia da Natureza*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan.

**Rodrigues, L.B.** (1984). *A Prática dos Grupos de Pressão*. In *Curso de Introdução à Ciência Política V. 6*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

**Rosenfield, D. L.** (1994). *O Que é Democracia*. São Paulo: Editora Brasiliense.

**Rosenvald, N. ; Farias, C. C. de.** (2007). *Direito Civil: Teoria Geral*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris.

\_\_\_\_\_ (2007). *Direito Reais*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris.

**Sachs, I.** (2002). *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond.

**Saldanha, N.** (1984). *O Estado*. In *Curso de Introdução à Ciência Política V. 0*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

**Sánchez, S. S. S.** (2000). *Cidadania Ambiental: Novos Direitos no Brasil*. São Paulo: Humanitas\FFLCH\ USP.

**Santos, B. S.** (2001). *A Crítica da Razão Indolente: Contra o Desperdício da Experiência: Para um Novo Senso Comum: A Ciência, o Direito e A Política na Transição Paradigmática*. São Paulo: Cortez Editora.

\_\_\_\_\_ (2001a). *A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra/Centro de Estudos Sociais.

\_\_\_\_\_ (2002). *Um Discurso sobre a Ciência*. Porto: Edições Afrontamentos.

\_\_\_\_\_ [org.]. (2002a). *Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

**Santos, A. A. B.** (2003). *Os Instrumentos de Gestão do Território como Espaços de Interlocução entre Direito e Democracia: Um Estudo de Caso da Área de Proteção Ambiental das Bacias do Gama e Cabeça de Veado*. Dissertação (Mestrado em Direito e Estado). Faculdade de Direito, UnB, Brasília. 63 p.

**Shah, I.** (1977). *Os Sufis*. São Paulo. Editora Cultrix.

**Schreiber, J. J. S.** (1980). *O Desafio Mundial*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.

**Silva, A C da.** (2001). *As Categorias como Fundamento do Conhecimento Geográfico*. São Paulo. Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

**Silva, J. R.** (2002). *Paradigma Biocêntrico: Do Patrimônio Privado ao Patrimônio Ambiental*. Rio de Janeiro: Editora Renovar.

**Soulé, M. E.** (1985). *What is conservation biology?* BioScience 35:707-734.

\_\_\_\_\_ (1986). *Edge and Others Effects of Isolation on Amazon Forest Fragments. In Conservation Biology: The Science of Scarcity and Diversity*. Sunderland, Massachusetts: Sinauer Associates Inc.

**Sousa Júnior, J. G. (org)** (1993). *Introdução Crítica ao Direito: Série o Direito Achado na Rua – Vol I*. Brasília: Universidade de Brasília.

**Spirn, A W.** (1995). *O Jardim de Granito: A Natureza no Desenho da Cidade*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo - Edusp.

**Stoppino, M.** (1984). *Autoridade*. In *Curso de Introdução à Ciência Política V. 0*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

\_\_\_\_\_ (1984). **Poder**. In *Curso de Introdução à Ciência Política V. 0*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

\_\_\_\_\_ (2007). **Normas de Redação para Dissertações e Teses**. Brasília: Faculdade de Tecnologia da UnB.

**UnB** (2007). **Normas de Redação para Dissertações e Teses**. Brasília: Faculdade de Tecnologia da Universidade de Brasília.

**Unesco**. (2002). **Vegetação do Distrito Federal: Tempo e Espaço**. Brasília: UNESCO.

\_\_\_\_\_ (2005). **A Linguagem Silenciosa dos Sentidos**. 150 fls. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Católica de Brasília (UCB), Brasília.

**Valentin, J. L.** (2000). **Ecologia Numérica: Uma Introdução à Análise Multivariada de Dados Ecológicos**. Rio de Janeiro: Editora Interciência.

**Vio, A. P. de A.** (2001). **Zona de Amortecimento e Corredores Ecológicos**. In *Direito Ambiental das Áreas Protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação*. (Org.) Antônio Herman Benjamin. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

**OS APÊNDICES, QUE SE CONSTITUEM DE DOCUMENTOS ORIGINAIS OU DE CÓPIAS EXTRAÍDAS DE DOCUMENTOS ORIGINAIS, SE ENCONTRAM NA VERSÃO ESCRITA, PARA CONSULTA.**