V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO IV

JOSÉ FERNANDO VIDAL DE SOUZA

LIVIA GAIGHER BOSIO CAMPELLO

ROXANA LILIAN CORBRAN RIZZO

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direito ambiental e socioambientalismo IV [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinos/ URI/UFSM /Univali/UPF/FURG;

Coordenadores: José Fernando Vidal De Souza, Livia Gaigher Bosio Campello, Roxana Lilian Corbran Rizzo – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-225-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Interncionais. 2. Direito ambiental. 3. Socioambientalismo I. Encontro Internacional do CONPEDI (5. : 2016 : Montevidéu, URU).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidad de la República
Montevideo – Uruguay
www.fder.edu.uy

V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO IV

Apresentação

Os Anais que ora apresentamos refletem o desenvolvimento da produção científica e acadêmica do Direito Ambiental em face do movimento pelo Socioambientalismo, promovido no âmbito do grupo de trabalho que aconteceu no V Encontro Internacional do CONPEDI, Montevidéu - Uruguai, no mês de setembro de 2016.

Trata-se de um conjunto de artigos científicos permeado por profundas ponderações, análises e rediscussões, não apenas adstritas à retórica do positivismo jurídico, mas sobretudo pautadas por uma unidade ética e filosófica que converge para transformar a cultura social, econômica e política de práticas não sustentáveis, de agressão e degradação ao meio ambiente.

A proteção do meio ambiente, em toda sua abrangência e complexidade, demanda dos pesquisadores, não apenas da área jurídica, extrema dedicação e aprofundamento dos seus estudos. Nesse contexto, estes Anais do Grupo de Trabalho Direito Ambiental e Socioambientalismo expõem artigos científicos inéditos, os quais, dada a qualidade de seus autores e da pesquisa empreendida por cada qual, transformam a obra em uma contribuição inestimável para aqueles que desejam se aprofundar na compreensão da proteção jurídica do meio ambiente em seus mais diversos e densos aspectos.

Com efeito, para se ter uma ideia das sensíveis temáticas aqui desvendadas, cumpre-nos ainda que brevemente mencioná-las: (i) Bases institucionais do agronegócio brasileiro: onde está a política nacional de biossegurança?; (ii) Reparação de danos causados por contaminação de organoclorados: o caso Rhodia Cubatão-sp; (iii) A divisão Norte-Sul e o desenvolvimento sustentável: a universalidade com diferenciação internacional das responsabilidades ambientais; (iv) Unidades de conservação: as implicações da categoria área de proteção ambiental no Brasil; (v) a governança ambiental e os projetos de cooperação no Mercosul; (vi) O saber ambiental e a dimensão ambiental dos direitos humanos; (vii) O trinômio: homem x natureza x capital – subserviência e/ou servidão?; (viii) O necessário reconhecimento do saneamento básico enquanto pressuposto fundamental à vida humana digna e ao desenvolvimento; (ix) Mercado de crédito de carbono gerado por resíduos: sua importância para o desenvolvimento da américa latina; (x) Crise ambiental e pós-modernidade na sociedade de informação: alguns impactos para o desenvolvimento

fundamentos constitucionais do meio @mbiente digit@l no direito brasileiro em face da sociedade da informação e sua relação com os direitos humanos

São dignos dos recebidos aplausos, os trabalhos que neste momento compõem tão grandiosa obra, os quais tivemos a honra de moderar suas comunicações orais, na qualidade de coordenadores do GT. Nesse sentido, é preciso salientar que estes Anais, ora apresentados à comunidade acadêmica do CONPEDI, denotam verdadeira e inquestionável disposição intelectual de seus autores e autoras para enfrentar temas bastante delicados e disseminar legítimos interesses na defesa do meio ambiente e da sustentabilidade.

Enfim, consignamos nossos mais sinceros agradecimentos aos autores e autoras e desejamos a todos uma excelente leitura!

Prof. Dr. José Fernando Vidal De Souza - Docente do Programa de Mestrado da Universidade Nove de Julho

Profa. Dra. Lívia Gaigher Bósio Campello - Docente do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS

Profa. Dra. Roxana Lilian Corbran Rizzo - Docente da Facultad de Derecho de la Universidad de la Republica - Montevidéu

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: AS IMPLICAÇÕES DA CATEGORIA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

UNIDADES DE CONSERVACIÓN : IMPLICACIONES DE LA CATEGORÍA DE ÁREA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL EN BRASIL

Daniella Eloi De Souza

Resumo

As complexas relações oriundas da implementação da política de áreas protegidas devem multiplicar-se, como objeto de pesquisa, no ambiente acadêmico, a fim de demonstrar sua efetividade jurídica, de gestão e de proteção dos recursos naturais. Nessa seara, este estudo analisa as implicações da criação da categoria Área de Proteção Ambiental no Brasil. Com esse intento, partiu-se de uma pesquisa exploratória, bem como da realização de analise das atas do Conselho Consultivo e de entrevistas com a comunidade local de uma unidade da categoria.

Palavras-chave: Área de proteção ambiental, Unidades de conservação, Áreas protegidas

Abstract/Resumen/Résumé

Las complejas relaciones que surgen de la política de áreas protegidas deben multiplicars en el medio académico , con el fin de demostrar su eficacia jurídica , la gestión y protección de los recursos naturales . En ese sentido , este estudio examina las implicaciones de la creación de la categoría de Área de Protección del Medio Ambiente en Brasil . Con esta intención , se rompió una investigación exploratoria , así como se llevaron a cabo la análisis de las actas del Consejo y entrevistas con la comunidad local de una unidad de este tipo de categoria.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Área de protección ambiental, Unidades de conservación, Áreas protegidas

1. Introdução

A reflexão sobre as políticas de áreas protegidas no Brasil é de suma importância para avaliar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza do país, o qual já possui 15 anos de regulamentação, por meio da Lei 9.985 de 2000. Apesar do significativo período de tempo em que o sistema encontra-se instituído no ordenamento jurídico no país, muitos são os desafios para sua implementação, tais como a negligência política com a agenda ambiental, as demandas econômicas de uso do território, as práticas culturais já desenvolvidas, por vezes não condizentes com as diretrizes impostas, entre outros fatores.

Entende-se premente o desenvolvimento de pesquisas científicas, as quais estão longe de se esgotarem em suas questões, do contrário, devem proliferar-se em diferentes níveis acadêmicos buscando, em suas discussões, alcançar a complexidade dessa normatização ambiental, vista por muitos outros países como modelo para implementação. Dessa forma, esses trabalhos devem ser desenvolvidos sob um viés interdisciplinar, a fim de abranger as diversas relações políticas, jurídicas, sociais, culturais, econômicas e ambientais inerentes as unidades de conservação.

A categoria Área de Proteção Ambiental é a principal unidade de conservação em extensão territorial entre todas do Sistema Nacional, pertence ao Grupo II de conservação e tem como objetivo: “proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais” (BRASIL, Art. 15. 2000). Portanto, além da sua importância em termos proporcionais representativos do território protegido, nota-se a singularidade característica do seu preceito, uma vez que, busca compatibilizar o uso sustentável do ambiente, proteção paisagística e ecológica.

Apesar da pertinência dos pilares instituídos por essa categoria, percebe-se que o alcance de sua condição efetiva de gestão ambiental ainda é ineficiente, assim como, seus preceitos são demasiados vagos e inconsistentes, dificultando a garantia a conservação do meio ambiente nesses espaços, ainda que sob tutela do Estado.

No presente estudo busca-se traçar uma analise histórica da regulamentação da categoria Área de Proteção Ambiental no país, desenvolvendo uma reflexão sobre a regulamentação dessa categoria, por meio do estudo de suas diretrizes, implicações e desafios de gestão, assim como as estratégias de conservação da natureza nessas áreas. Em seguida, serão exploradas as percepções dos moradores e do Conselho Consultivo de uma dessas

unidades de conservação, a Área de Proteção Ambiental das Águas Vertentes (APAEAV), a fim de elucidar os sentidos das discussões estabelecidas.

2. Objetivos

A presente pesquisa teve como objetivo geral realizar um estudo exploratório sobre as implicações legais e desafios práticos da gestão da categoria Área de Proteção Ambiental, para tanto partiu-se dos seguintes objetivos específicos:

- Traçar uma reflexão histórica da regulamentação das Áreas de Proteção Ambiental no país, demonstrando sua importância de representatividade do território protegido e promovendo uma analise das diretrizes legais da categoria;

- Refletir sobre as implicações e desafios da consolidação de Áreas de Proteção Ambiental no país, como estratégias de conservação da natureza;

- Utilizar do estudo de caso da Área de Proteção Ambiental das Águas Vertentes para elucidar as implicações socioambientais da criação dessa área protegida, na visão dos próprios moradores da região e do Conselho Consultivo da unidade;

3. Metodologia

A presente pesquisa foi desenvolvida a partir de uma abordagem exploratória, que tem sua sustentação na insuficiência de discussões acadêmicas interdisciplinares acerca das unidades de conservação no Brasil. Ressalta-se que há programas de pós graduação que tratam da temática, porém, pelas complexas relações socioambientais do fenômeno, entende-se que os trabalhos técnicos e acadêmicos são ainda ínfimos para explicar e elucidar minimamente suas implicações.

O trabalho utilizou-se de dados qualitativos, que foram analisados a partir de uma perspectiva interdisciplinar, que traduziu aspectos geográficos das relações humanas; de gestão pública, da administração de unidades de conservação; e jurídicos; do ordenamento ambiental de unidades de conservação, sendo complementares para a produção dos resultados. Para tanto, foram desenvolvidas as seguintes etapas metodológicas: revisão bibliográfica, trabalho de campo, e, por fim, tabulação e elaboração das discussões e resultados, conforme descrito a seguir:

I) Revisão bibliográfica: tratou-se do levantamento sistemático de outras obras que já haviam tratado a temática, legislações pertinentes, regulamentação técnica da unidade e trabalhos científicos que contemplassem discussões teóricas e práticas sobre a categoria.

Os principais documentos técnicos analisadas foram as atas do Conselho Consultivo da Área de Proteção Ambiental das Águas Vertentes, os quais trouxeram aparato para as discussões especificas dessa área protegida.

II) Trabalho de campo: foram realizadas campanhas de campo a região da unidade objeto de estudo, com o objetivo de utilizar as técnicas de pesquisa pertinentes ao trabalho – observação, registro fotográfico e entrevistas.

A observação é uma ferramenta de pesquisa que aumenta o conhecimento do pesquisador sobre seu objetivo de estudo e é bastante indicada na realização de pesquisas que envolvem questões que tenham foco as relações humanas, pois possibilita a percepção de fenômenos não elucidados por meio de outras estratégias mais sistemáticas de levantamento de dados, como entrevistas (MINAYO, 2012). Da mesma forma, o registro fotográfico cumpre o mesmo papel, disponibilizando ao pesquisador a possibilidade de aprofundar sua visão sobre aspectos relacionados ao território, por meio de um segundo olhar mais atento da paisagem e dos fenômenos, que deve ser realizada durante a analise dos dados, além colaborar, na medida em que for eficiente para tal, na ilustração do fenômeno ao leitor do trabalho acadêmico, sendo, portanto, indispensável ao desenvolvimento de pesquisas que envolvam trabalhos de campo.

As entrevistas realizadas tiveram o papel de levantar junto aos moradores da região da Área de Proteção Ambiental Estadual das Águas Vertentes suas percepções acerca das implicações da criação da unidade e as mudanças socioambientais ocorridas nas comunidades, fruto ou não da gestão área protegida, propiciando uma discussão posterior sobre a efetividade legal e social da proposta da categoria. As entrevistas tiveram como base teórica, as características dessa técnica metodológica descrita por Minayo (2012) como *abertas ou em profundidade*, as quais utilizam como estratégia a explicitação de um determinado tema pelo investigador, deixando o informante bastante a vontade em suas considerações, ocorrendo a intervenção do pesquisador somente se necessário, para instigar o depoente no desenvolvimento de suas reflexões.

III) Tabulação e elaboração das discussões e resultados: os dados levantados pela pesquisa bibliográfica, a qual resultou em um apanhado de informações científicas e técnicas,

foram concatenados com as transcrições das entrevistas realizadas, traçando uma analise das implicações legais e sociais da unidade em analise.

As transcrições das entrevistas foram realizadas na íntegra, sem alterações ortográficas ou gramaticais, mantendo-se a forma visceral dos depoimentos e diminuindo assim sua subjetividade inerente. Em seguida, aplicou-se a metodologia de analise de conteúdo, por meio da qual são definidas categorias de termos dos discursos condizentes com os objetivos da pesquisa, para depois realizar uma classificação dos fragmentos das entrevistas, facilitando a analise de seu conteúdo.

A análise de conteúdo, primeiramente proposta por Laurence Bardin em 1979, foi criada especialmente para o tratamento de informações quantitativas, mas foi posteriormente adaptada por diversos autores para sua aplicação em interpretações qualitativas. Para Gomes (2012), o principal benefício da utilização dessa metodologia para o tratamento de dados qualitativos é a redução de dados das entrevistas, considerando que o estudo do material pode abranger a totalidade das falas, mas sua sistematização auxilia na interpretação das comunicações e na estruturação das discussões.

4. Legislação pertinente e regulamentação das Áreas de Proteção Ambiental

O Brasil adotou a tutela do Estado ao meio ambiente, por meio da criação de áreas protegidas como o caminho para a manutenção da biodiversidade, seguindo o modelo protagonizado pelos Estados Unidos a partir dos Parques Yosemite e Yelowstone, no século XIX.

A primeira legislação brasileira que regulamentou as áreas protegidas no país foi o Código Florestal de 1934, que previu as florestas protetoras, florestas remanescentes, florestas modelos e Parques (BRASIL, 1934). Em seguida, a Constituição daquele mesmo ano viria a instituir a categoria de Monumento Natural (BRASIL, 1934b). Só em 1981, é instituída no país a Política Nacional de Meio Ambiente, por meio da Lei 6.938, a qual previu três novas categorias de territórios protegidos, as Estações Ecológicas, Reservas Ecológicas e as Áreas de Proteção Ambiental (APAs). Coube a interpretação de que as APAs seriam áreas onde, a industrialização potencialmente poluidora e outras atividades antrópicas que ameaçassem a salvaguarda dos recursos hídricos e ecológicos, seria restringida sua execução, por meio da declaração de interesse público naquele território. Contudo, o texto normativo, em si, não traz esses preceitos referidos à categoria.

Em 2000, ocorre a implementação legal do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza do Brasil, por meio da Lei 9.985 de 18 de julho, fruto de mais de uma década de intensas discussões políticas e acadêmicas e que teve como inovação a reunião da legislação pertinente a todas as categorias de áreas protegidas do país em um único instrumento normativo (SCALCO, 2009).

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza do Brasil (SNUC) enquadra as áreas protegidas[1] em dois Grupos, compostos por suas respectivas categorias, conforme transcrito a seguir:

I – Proteção Integral: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre;

II – Uso Sustentável: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva da Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN.

O primeiro grupo tem como fundamento a preservação da natureza em seu sentido restrito, sendo admitido somente o uso indireto da natureza, quando couber; enquanto o segundo, tende a uma lógica mais conservacionista, pautada na busca pela compatibilização da proteção de uma parcela dos recursos naturais, aliada à manutenção de atividades antrópicas, especialmente aquelas culturalmente diferenciadas, característica do uso sustentável do território.

Apesar da diversidade de categorias, nos anos que seguiram, o país praticamente não avançou na criação das diferentes unidades previstas, tendo ficado muito limitado a criação de Parques, unidade mais semelhante ao modelo norte americano. Apesar disso, nas duas últimas décadas houve um esforço maior, mas ainda pouco significativo, da diversificação na utilização do sistema, por meio da criação de outras categorias, principalmente sob administração no âmbito estadual.

No campo legislativo, o avanço na regulamentação das unidades de conservação por meio do SNUC é notório, pois favoreceu a escolha legitima da categoria a ser criada, a partir da comparação das similaridades do território a ser tutelado com as definições previstas na

[1] Na legislação, o Brasil adota a nomenclatura de unidades de conservação para os territórios delimitados e tutelados pelo Estado, os quais são internacionalmente tratados como *protected areas*, portanto, não há distinção de significado entre os termos, podendo ser utilizado ambos para referir-se ao mesmo ambiente protegido.

legislação para cada tipo de área protegida. Por outro lado, para Palazzo (2012), na prática nota-se um descaso político com a observância de suas especificidades, sem destinação necessária de recursos para o devido processo de criação, assim como da estruturação das unidades já existentes.

Dessa forma, alguns pesquisadores argumentam que grande parte dessas unidades não pode ser considerada protegida, pela perpetuidade das degradações ambientais e intervenções econômicas de interesse privado, oficialmente mascaradas por discursos políticos baseados na utilidade pública (PÁDUA, 2012; ARAÚJO, 2007). Esses apontamentos não se reservam somente as categorias de Uso Sustentável, porém, entende-se que são mais facilmente aplicados nesses ambientes, uma vez que a própria legislação possibilita a manutenção de intervenções antrópicas nos recursos naturais.

Apesar da proeminência inicial da criação de unidades de proteção integral, especialmente na figura dos Parques, no conjunto de áreas estabelecidas no país há uma predominância das categorias pertencentes ao grupo de uso sustentável, tanto em números de áreas protegidas existentes, quanto em extensão territorial (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2016). Como consequência, a complexidade no desenvolvimento de uma gestão do território torna-se um desafio para assegurar o efetivo cumprimento do SNUC, assim como dos instrumentos normativos responsáveis pela criação de cada UC, pois é necessário desenvolver estratégias que conjuminem a exploração de parte dos recursos naturais e a salvaguarda de outra parcela para usufruto das futuras gerações.

Na visão de SCHAIK e RIJKSEN (2002) essa postura sustentável diante do território não deveria ser exercida somente pela imposição legal ou gestão de um território, tendo em vista que os diversos fóruns ambientais realizados, especialmente no final do século XX, apontaram para a necessidade global da limitação da exploração dos recursos ambientais, estando, esse fenômeno muito mais ligado a questões morais, que legalísticas. Esse autor defende que a sustentabilidade deveria estar pautada em uma ação compulsória e não deveria ser necessária sua prescrição por texto normativo ou execução por órgão ambiental, e mais ainda, considera descabido que esses ambientes sejam somados às estatísticas de áreas protegidas.

No bojo do Grupo II do Sistema Nacional de Unidades de Conservação está inserida a categoria “Área de Proteção Ambiental (APA)”, a qual representa quase metade da extensão territorial das unidades pertencentes ao grupo. Essa categoria tem como características peculiares: a grande extensão territorial e a coexistência legal de terras públicas e privadas.

A grande inovação das APAs quando foram instituídas, em 1981 pela Lei 6.938, foi a possibilidade de compatibilizar a presença humana e suas atividades inerentes com a busca pela qualidade ambiental dos recursos naturais, por meio de medidas de conservação e sustentabilidade territorial (OLIVEIRA, 2012). Porém, o texto normativo, apesar de otimista em sua presunção, torna-se bastante vago quando da sua aplicação. Sua complementação do regulamentada pelo Decreto 4.340 de 2002, pouco avançou na manifestação das diretrizes para a efetividade no cumprimento aos objetivos da categoria, fazendo alusão somente a preceitos comuns a todas as unidades.

Os maiores desafios da gestão das Áreas de Proteção Ambiental estão relacionados às atividades antrópicas econômicas, em pequena escala, fruto das atividades culturais próprias de moradores, as quais se demonstram incompatíveis, a partir do momento em que determinados elementos da natureza começam a se tornar escassos localmente, como por exemplo: extração mineral e vegetal . Com maior proporção, tem-se a existência de grandes empresas exploradoras do recurso natural, como madeireiras, mineradoras e empreiteiras de construção civil, todas atividades passíveis de ser desenvolvidas nessa unidade de conservação.

Como instrumentos facilitadores da gestão das APAs, os órgãos competentes utilizam-se do Plano de Manejo, Zoneamento e Conselho Consultivo[2]. Porém, a insuficiência de recursos destinados a agenda ambiental no país - a nível federal, estadual e municipal – não garante que todas as unidades de conservação tenham essas ferramentas como aparatos institucionais . A grande maioria conta apenas com o Conselho Consultivo que minimamente garante a participação social, prevista pela Constituição Federal.

Para Scalco (2009) essas unidades cumprem apenas o papel de fomentar a execução de legislações orgânicas, como o Código Florestal comum a todo território brasileiro, e em alguns casos pontuais, contribui com o Plano Diretor Municipal, por meio de maior

[2] Plano de Manejo, Zoneamento e Conselho Consultivo são instrumentos de gestão de unidades de conservação, comuns a todas as categorias. O Plano de Manejo é o estudo técnico detalhado sobre a unidade, que prevê planos, programas e projetos a serem desenvolvidos pela gestão, com suas respectivas metas e resultados esperados. O Zoneamento, qual pode estar inserido no Plano de Manejo, pode ser elaborado independente deste e é basicamente um mapeamento pormenorizado do território, que o fragmenta em zonas de gestão de acordo com as especificidades dos ambientes. Enquanto, o Conselho Consultivo é um colegiado formado por representantes da sociedade civil, pública e privada, que contribuem com a gestão da unidade.

fiscalização da área delimitada e destinada a tutela. Além disso, tem sido lhe atribuída a função de atenuar os impactos ambientais nas unidades de proteção integral localizadas em seu interior, por meio do amortecimento de degradação ambiental nas bordas dessas áreas mais restritivas (ALT, 2008; PÁDUA, 2012). Ainda que esse fenômeno não esteja determinado na legislação, é notório sua aplicação em algumas unidades no país, além de ser item de discussões levantadas em eventos acadêmicos da área. Não desmerecendo o benefício inócuo da preservação, cabe destacar, que muitas dessas áreas de proteção integral já dispõe de zonas de amortecimento criadas para tal fim, criando assim, uma sobreposição de incompetência pelos órgãos gestores.

Dessa forma, as tutela dessa categoria pelo Estado ocorre por meio da sobreposição de outras legislações e ações executivas, o que torna ainda mais incerto a definição e avanço nas discussões de aplicabilidade dessas áreas protegidas. Para Pádua, essa inconsistência jurídica e indeterminação administrativa, dificulta a objetividade das estratégias de conservação nesses ambientes e por esta razão, territórios muito díspares em suas especificidades, mas que possuem relevante interesse paisagístico ou ambiental acabam se tornando Áreas de Proteção Ambiental, sem que de fato seja considerado qualquer critério técnico ou legal sua criação, deixando a gestão em um profundo ambiente de desorientação administrativa.

No Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação da Natureza, em 2012, realizado em Natal, pela Fundação Grupo Boticário, a Diretora de Áreas Protegidas do Ministério do Meio Ambiente, na época, Ana Paula Leite Prates aventou, durante sua palestra, a preocupação da pasta com a caracterização, o conhecimento dos conflitos e das especificidades dos territórios das APAs no país. Porém, desde então, pouco se evolui no entendimento da categoria, na reflexão das suas finalidades e na ciência de suas condições ambientais.

5. Implicações socioambientais da Área de Proteção Ambiental Estadual das Águas Vertentes

A Área de Proteção Ambiental Estadual das Águas Vertentes foi criada em 1998 por meio do Decreto Estadual de Minas Gerais 39.999, único instrumento normativo da unidade. A unidade está localizada na região da Serra do Espinhaço, no Brasil, entre dois biomas

considerados *Hotspots* brasileiros, ou seja, áreas com alto endemismos, biodiversidade e espécies ameaçadas de extinção (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2002).

O decreto de criação da APAEAV é bastante minucioso na sua regulamentação, o que contribui para sua efetividade, tendo em vista que a mesma não possui Plano de Manejo ou Zoneamento, que seriam os responsáveis pela normalização da unidade, previstos pela Lei 9.985 de 2000 (BRASIL, 2000). Porém, esse documento jurídico apresenta erros gráficos em aspectos essenciais à sua legalidade, tal como seus limites geográficos, que são apresentados, no mesmo, por duas diferentes delimitações, o que aponta para uma fragilidade institucional da unidade.

O Conselho Consultivo foi implementado em 2011, mas teve um período de paralização no seu funcionamento no ano de 2013, por questões burocráticas não sanadas. A análise das atas aponta que o conselho da APAEAV tem servido como um espaço de disseminação de informações relativas a gestão da unidade e tem havido um equilíbrio entre as demandas trazidas pela comunidade para discussão e as propostas de pauta pelo órgão ambiental competente.

A análise das Atas das reuniões do Conselho Consultivo aponta para os seguintes desafios de gestão da unidade: incêndios florestais criminosos, insuficiência de recursos materiais e humanos para o desenvolvimento das diretrizes propostas pelo Decreto de criação da APAEAV, além da extração vegetal e mineral indiscriminada.

A APAEAV é uma das unidades de conservação com maior registro de incêndio indiscriminado em Minas Gerais. Segundo Fernandes *et al* (2014) estão concentrados principalmente em comunidades próximas às unidades de proteção integral localizadas dentro dessa área protegida, quais sejam: o Monumento Natural Estadual Várzea do Lajeado, o Parque Estadual do Pico do Itambé e o Parque Estadual do Rio Preto, o que evidência a possibilidade de conflitos entre os moradores locais e essas unidades. Porém, é difícil determinar precisamente as causas desses crimes ambientais, uma vez que o infrator, na grande maioria das vezes, não é identificado.

A região é palco de diversas atividades de pecuária extensiva, as quais estiveram ao longo de gerações, fazendo o uso da queimada como manejo para o rebroto do pasto. Ainda que essas atividades sejam culturalmente singulares e típicas dos povos que habitam esse território, nos discursos analisados do Conselho Consultivo, é observado que na percepção de

alguns agentes, essa cultura não tem sido desenvolvida de forma responsável, sendo muitas das vezes o fenômeno causador dos incêndios florestais ocorridos.

Com relação à insuficiência de recursos, percebe-se que essa carência inclui desde recursos básicos, como uniformes, veículos e material de escritório até a necessidade de novos funcionários, para o atendimento das diferentes demandas, de campo, administrativa e técnica (CONSELHO CONSULTIVO, 2013). Dessa forma, a equipe reduzida e sem mecanismos necessários, acaba priorizando ações emergências, sendo diferentes níveis de atividades executados muitas vezes por um mesmo funcionário.

Nas comunidades mais próximas a sede da APAEAV, quando levantado a percepção dos moradores sobre a unidade, pontualmente, percebe-se ciência da existência da área protegida, não comungada ao entendimento de suas diretrizes. Ademais, os grupos sociais mais distantes da sede manifestam total desconhecimento da categoria e muitas vezes fazem referência, em sua fala, aos Parques e/ou ao Monumento quando abordados durante a pesquisa. Pelas restrições impostas às suas práticas econômicas e culturais, por essas categorias, os moradores tendem a se sensibilizar mais com a presença das unidades mais restritivas, assim como, a gestão dessas áreas tendo a ser mais eficiente, uma vez que o bem natural é tutelado de forma mais restringida, sendo necessária maior presença do Estado para fiscalização e controle. Nesse aspecto, a análise sugere que a confusão institucional no imaginário popular ocorre pela incapacidade da equipe de desenvolver ações eficazes de consolidação da unidade em todo território, resultado da insuficiência de recursos para a gestão.

Por sua vez, a extração mineral e vegetal indiscriminadas representam, possivelmente, os maiores desafios de gestão desse território, pois são as atividades que potencialmente degradam a unidade e modificam seus aspectos paisagísticos e ambientais. Durante décadas a região foi palco dessas atividades extrativistas, em um primeiro momento histórico, de forma cultural e sem mecanismos legais de controle social, posteriormente, com a normatização imposta pela legislação, já ocorreu de forma ilegal, em pequena escala por moradores locais para usufruto comunitário e em maior escala por grandes empreendimentos econômicos ilegítimos.

A Mata Atlântica, bioma resguardado por legislação específica, Lei 11.428 de 2006, sofreu por décadas com o desmatamento para o abastecimento de empresas de produção de carvão e também para o plantio de pastagens, especialmente para monocultura da espécie vegetal *Brachiaria.* No bioma Cerrado também presente na unidade, a extração vegetal de

espécies nobres para sua utilização como lenha, em grande escala, mostra uma saturação do ambiente na disponibilização desses recursos. Além disso, espécies vegetais endêmicas, utilizadas para ornamentação e artesanato - como a popularmente conhecida como Sempre-Vivas, pertencente a esse domínio natural - sofrem com a exploração predatória para sua exportação.

A exploração mineral, por sua vez, esteve historicamente ligada a extração aurífera e de diamantes, porém, hoje, a área destinada à APAEAV possui demanda mineraria das mais diversas qualidades, em diferentes fases de implantação. A principal demanda desses processos, regulados pelo Departamento Nacional de Produção Mineral é o minério de Ferro e seus processos localizam-se especialmente próximos aos limites da APAEAV. Por outro lado, demais elementos, como areia, ouro, manganês, entre outros, são requisitados ao longo de toda área da unidade, principalmente nas margens do Rio Jequitinhonha, principal corrente hídrica da região (SIGMINE, 2016).

A prática do garimpo ilegal ainda é a atividade econômica principal desenvolvida por alguns grupos familiares locais, como manifestado por moradores durante as entrevistas realizadas. Essas atividades, além de não seguirem qualquer norma estabelecida pela legislação ambiental, transgridem o ordenamento jurídico, também, em diversas outras questões. A principal delas é respeito à dignidade da pessoa humana, previstos pela Constituição, através de formas cruéis de trabalho nesses garimpos clandestinos, exercido sem qualquer observância à regulamentação.

Apesar dos casos de degradação ambiental supracitados, a comunidade argumenta que com a criação da APAEAV ocorreu uma diminuição nos casos de incêndios florestais e desmatamento na região. Para tanto, a equipe executa ações de fiscalização e desenvolve atividades de educação ambiental e capacitação comunitária. Além disso, por ser uma região que sofre com a negligência política e ausência de fontes alternativas de trabalho, muitos moradores apontam como benefícios da APAEAV, a qualificação para o mercado de trabalho por meio de oficinas e cursos em diferentes áreas técnicas, assim como, inferem a própria contratação de mão de obra local para a gestão da unidade como um avanço econômico importante para as grupos familiares locais, o que contribui para cessar a necessidade de uso fruto de produtos naturais ilegais para o sustento familiar.

Por outro lado, muitos depoimentos afirmam a manutenção das práticas de extração ilegal de madeira, na área de Mata Atlântica; e, exploração ilegal mineral, no domínio do Cerrado. Esses apontamentos não estão presentes nas falas dos moradores, salvo em casos

pontuais, como uma atividade desenvolvida pelo próprio expoente, mas são relatados como uma prática exercida por outros grupos sociais próximos a esses. A observação das relações sociais e a interpretação consciente desses argumentos sugerem que essas atividades extrativistas ilegítimas ocorrem nas diversas comunidades da APAEAV, inclusive por alguns moradores entrevistas, porém, ainda que não tenha sido claramente explicitado, o que se justifica pela forma ilícito dessas práticas econômicas.

Ademais, premente revelar que a maior parte dos expoentes na pesquisa demonstraram indiferença pela existência da unidade no território. Esses moradores expuseram que a APAEAV não sabiam apontar benefícios, nem malefícios da criação e gestão dessa área protegida, e que se houve alguma mudança nas relações humanas com o meio ambiente nos últimos anos, essa pode ser vista como uma mudança global da sociedade, amparada em outros mecanismos e eventos sociais. Muitos afirmaram ainda, que nunca haviam ouvido falar da unidade, o que denota intensa necessidade da concepção de estratégias de interferência na gestão dessa categoria, com intuito de garantir sua efetividade ambiental.

6. Conclusões

Este estudo buscou explorar as implicações legais e desafios de implementação de uma categoria de unidade de conservação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da natureza: as Áreas de Proteção Ambiental.

Inicialmente foi realizada uma pesquisa bibliográfica exploratória, que mostrou um campo de pesquisa ainda muito restrito sobre a temática, apontando para o potencial de trabalhos, especialmente interdisciplinares, que se propõe a entender a formação dessa área protegida e sua diferenciação das demais categorias.

Buscou-se também, amparar as discussões estabelecidas por meio da realização de pesquisas de campo a um território sob tutela do Estado, na forma dessa categoria, para reconhecer a dinâmica dos institutos políticos, legais e administrativos de sua gestão.

Posteriormente, foram analisadas as atas do Conselho Consultivo, além de serem realizadas entrevistas com moradores do interior dessa área protegida, em destaque, para identificar discursos sobre as implicações e os desafios de sua implementação.

Desde sua primeira concepção, em 1981, as APAs foram criadas de forma deficiente pelo legislador. Em sua instituição, não existem diretrizes explicitas de forma objetiva, para

esboçar as estratégias a serem utilizadas pelo poder público executor da norma ambiental, desestimulando, assim, sua aplicação.

No Sistema Nacional, de 2000, as Áreas de Proteção Ambiental, como as demais categorias, ganha um novo aparato legal, por meio da caracterização mínima de seus pré-requisitos. Seus anseios foram fundamentados - possivelmente resultantes da interpretação jurídica da época de sua concepção - em uma linha de pensamento similar aquela desenvolvida no final da década de 90 por ambientalistas do mundo todo, a qual preconizava a presença humana nos territórios, assim como a manutenção de suas atividades, em consonância com a conservação do meio ambiente, fenômeno denominado e tratado na academia como socioambientalismo.

O Brasil de hoje, não detém de agenda econômica ambiental suficiente para a implementação das unidades de conservação no país e seus aparatos institucionais inerentes, por isso, apesar do mérito do Sistema nacional no arcabouço legislativo do país, nota-se a necessidade de um olhar mais minucioso do poder legislativo, na definição de normas específicas para as categorias previstas no SNUC, considerando suas peculiaridades e objetivos. Do contrário, corre-se o risco de estarem fadadas a nada mais que fascínio da sua completude legalística, sem préstimo para o cumprimento de sua proposição.

Algumas práticas executivas da gestão de APAs já geridas poderiam ser vislumbradas pelo legislativo para sua normatização, como por exemplo: a utilização dessas áreas como zona de amortecimento das unidades de proteção integral; a necessidade do caráter extensionista das ações gerenciais, tendo em vista a manutenção das terras privadas em seu território, e, por conseguinte, o crucial envolvimento dos proprietários de terras na gestão coletiva dessas áreas protegidas; o desenvolvimento de cursos de capacitação, sejam de cunha ambiental ou relativos a demandas de profissionalização, garantindo assim a qualidade de vida e assegurando a priorização de atividades econômicas e culturais não causadores de impacto ambiental.

Além disso, é essencial que – especialmente na ausência dessa legislação pertinente a todas as unidades da categoria – cada Área de Proteção Ambiental desenvolva seu próprio aparato jurídico, baseado nas peculiaridades do seu território, mas condizente com o limitado consenso de interpretação das finalidades dessa área protegida, garantindo a legitimidade de sua gestão. Nessa seara, com os parcos recursos financeiros para a elaboração do Plano de Manejo e Zoneamento, previstos atualmente pela lei do SNUC, outros instrumentos jurídicos

regulatórios, menos onerosos para o poder público, poderiam ser pensados para sanar a carência de instrumentos balizares para a juridicidade dos mecanismos de gestão das APAs.

Especificamente, na Área de Proteção Ambiental das Águas Vertentes, nota-se persistência de práticas antrópicas incoerentes com a utilização de dados estatísticos referentes ao seu territorio para fins contabilísticos das metas de áreas protegidas no país. Sobre esse aspecto, foi observado que há total desconhecimento da existência da unidade por uma parcela significativa dos grupos sociais. Ainda que timidamente, alguns comunidades declarem benefícios advindos da criação da unidade, muitos moradores que afirmaram que apesar da ciência da gestão ambiental do território pelo Estado, não visualiza qualquer mudança nas relações sociais ali presentes, que poderiam ser resultantes da existência da APAEAV. Percebe-se então, que as implicações socioambientais ocorridas por sua criação, não são de fato, sentidas pelos moradores, os quais deveriam ser os principais sujeitos de interesse dos benefícios propostos pela categoria.

Nesse sentido, o Conselho Consultivo tem um papel fundamental, pois é o espaço propicio a disseminação das informações à comunidade. A participação social deve estar pautada em um envolvimento de diferentes representantes da sociedade, para que cumpra com excelência seu papel. As analises das atas demonstrou que os desafios de implementação da unidade são os principais elementos debatidos nas reuniões. Dessa forma, esse instrumento institucional tem sido o mais eficaz na garantia ao exercício da cidadania, na evolução das discussões relativas à gestão e na busca por resolução dos conflitos estabelecidos pelas políticas de salvaguarda desse território.

Por seu caráter exploratório, o estudo não cumpre limitar as possibilidades de interpretação acerca da categoria Área de Proteção Ambiental, mas provoca inquietação sobre as diferenças entre uma área delimitada e sob tutela do Estado, no formato desse tipo de área protegida e demais territórios contíguos, pertencentes, portanto a uma mesma região, com características socioambientais semelhantes. Nesse sentido, a pesquisa sugere que na prática a política ambiental de gestão das APAs tem demandado maior fiscalização, por conseqüência incentivo ao cumprimento de legislações orgânicas do país e pontualmente, proeminente conscientização ambiental.

Por fim, as ações do Estado devem pautar-se no fortalecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, para que alcancemos a suficiente implementação de cada categoria, a fim de, comprovar sua efetividade. Além disso, em via de mão dupla, a esfera acadêmica deve atenuar o olhar sobre essas discussões, considerando que esses ambientes são

de fundamental importância para a manutenção dos recursos naturais, indispensáveis à saúde humana, à qualidade de vida, ao exercício de práticas de lazer e à educação e conscientização ambiental, todos pilares de direitos fundamentais da dignidade humana.

Referências Bibliográficas

BRASIL. **Decreto Federal n.º 23.793 de 23 de janeiro de 1934**. Aprova o Código Florestal. Rio de Janeiro, 1934.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1934b.

BRASIL. **Lei 6.902 de 27 de abril de 1981**. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Brasília, DF, 1981.

BRASIL. **Lei Federal no 9.985, de 18 de junho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e da outras providencias. Brasília, DF. 2000.

BRASIL. **Decreto nº 4.340 de 22 de agosto de 2002.** Regulamenta artigos da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000 e dá outras providências. Brasília, DF, 2002.

CONSELHO CONSULTIVO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL ESTADUAL DAS ÁGUAS VERTENTES. **Ata da reunião realizada em 16 de outubro de 2013.** p. 1. Serro, Milho Verde, 2013.

GOMES, Romeu. **Analise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa**. In: Minayo, Maria Cecília de Souza (Org). Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade. 32ª Ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio da pesquisa social.** In: Minayo, Maria Cecília de Souza (Org). Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade. 32ª Ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2012.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação.** Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastronacional-de-ucs> Acesso em 07. jun. 2016.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Biodiversidade Brasileira.** Brasília, DF. 2002. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/chm/_arquivos/Bio5.pdf.> Acesso em: 05. jun. 2016.

OLIVEIRA, V. S., LIMA, G. S., OLIVEIRA, L. S., BRINATI, A. Diagnóstico e análise da gestão de áreas de proteção ambiental em Minas Gerais. In: LIMA, Orgs: Gumercindo Souza, [et al]. **Gestão, pesquisa e conservação em áreas protegidas**. – Viçosa, MG. 2012. 230 p.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Unidades de Conservação no Brasil: Lutando por Parques de Verdade. In PALAZZO, José Truda Jr e CARBOGIM, João Bosco Priamo. **Conservação da Natureza, e eu com isso?** 1ª Ed. Fortaleza, CE: Editora Fundação Brasil Cidadão, 2012.

PALAZZO, José Truda Jr. Parques, Tubarões e oportunidades perdidas: o Brasil perde o bonde da história na geração de emprego e renda com a conservação de áreas naturais e espécies bandeira. In PALAZZO, José Truda Jr e CARBOGIM, João Bosco Priamo. **Conservação da Natureza, e eu com isso?** 1ª Ed. Fortaleza, CE: Editora Fundação Brasil Cidadão, 2012.

SCALCO, Raquel Faria. **Desafios, paradoxos e complexidade na gestão do Mosaico de Unidades de Conservação da Área de Proteção Ambiental Cachoeira das Andorinhas – Ouro Preto/MG**. Dissertação de Mestrado. Instituto de Geociências da UFMG. Belo Horizonte, 2009.

SIGMINE. **Sistema de Informações Geográficas da Mineração.** Disponível em: <http://sigmine.dnpm.gov.br/webmap/>. Acesso em: 02. jun. 2016.