

AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL: UMA LEITURA TRANSDISCIPLINAR

Lorili Chaves de Almeida

Universidade Federal Fluminense.

Arquiteta e Urbanista, concursada, lotada no cargo de Analista de Perícias e Avaliações de imóveis desde 2009 na Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – PGE-RJ. Pós-graduação no IPOG no curso de auditoria, avaliações e perícias em engenharia com término no ano de 2016. Mestrado concluído em 2014 na EAU - Universidade Federal Fluminense na área de concentração de Projeto, Planejamento e Gestão de Arquitetura e da Cidade. Subdiretora de Divisão da Secretaria Municipal de Saúde do município de São Gonçalo (Defesa Civil) entre 2008 e 2009.

E-mail: lorachaves@gmail.com

RESUMO

O artigo aborda as possibilidades de o Poder Público proporcionar meio ambiente sustentável para as futuras gerações sem afetar a economia. Sua concretização impõe utilização de instrumentos que requerem estudo prévio das áreas e diagnóstico para viabilizar opções que vão desde a limitação da propriedade até a criação de Unidade de Conservação com restrição crescente de uso e fruição, podendo acarretar a desapropriação. Isto possibilita a defesa do interesse coletivo ao mesmo tempo em que gera transformações no interior e no entorno de seus limites. O tema é relevante devido ao empenho internacional de conservação da biodiversidade e pelo compromisso firmado pelo Brasil na Convenção pela Diversidade Biológica. O Município também pode restringir o uso a fim de preservar a paisagem sem desapropriação. Assim, o trabalho propõe uma leitura capaz de contribuir para a análise jurídica e paisagística além de levantar questões referentes às desapropriações de áreas particulares.

Palavras-chave: sustentabilidade; Unidades de Conservação Ambiental; métodos de avaliação de bens; custo; indenização.

SUMMARY: THE ENVIRONMENTAL CONSERVATION UNITS: A TRANSDISCIPLINARY READING

The article approaches the Public Power possibilities for provide a sustainable environment for future generations without affecting the economy. Its implementation requires the use of instruments that require prior study of the areas and diagnosis to make enable options from limiting ownership to the creation of Conservation Unit with increasing restriction of use and enjoyment, and may lead to expropriation. This makes it possible to defend collective interest at the same time generates transformations within and the limits around. The theme is relevant due to international commitment to biodiversity conservation and the commitment made by Brazil to the Convention on Biological Diversity. The Municipality may also restrict use in order to preserve the landscape without expropriation. Thus, the work proposes a reading capable of contribute to the legal and landscape analysis, besides raising questions regarding the expropriation of particular areas.

Keywords: sustainability; Environmental Conservation Units; asset valuation methods; cost; indemnity.

RESUMEN: LAS UNIDADES DE CONSERVACIÓN AMBIENTAL: UNA LECTURA TRANSDISCIPLINARIA.

El artículo aborda las posibilidades de que el Poder Público proporcione un medio ambiente sostenible para las futuras generaciones sin afectar la economía. Su concreción impone utilización de instrumentos que requieren estudio previo de las áreas y diagnóstico para viabilizar opciones que van desde la limitación de la propiedad hasta la creación de Unidad de Conservación con restricción creciente de uso y fruición, pudiendo acarrear la expropiación. Tal hecho posibilita la defensa del interés colectivo al mismo tiempo en que genera transformaciones en el interior y en el entorno de sus límites. El tema es relevante debido al compromiso internacional de conservación de la biodiversidad y el compromiso firmado por Brasil en la Convención por la Diversidad Biológica. El Municipio también puede restringir el uso a fin de preservar el paisaje sin expropiación. Así, el trabajo propone una lectura capaz de contribuir al análisis jurídico y paisajístico además de plantear cuestiones referentes a las expropiaciones de áreas particulares.

Palabras clave: sostenibilidad; Unidades de Conservación Ambiental; métodos de evaluación de bienes; coste; indemnización.

INTRODUÇÃO

O artigo debate a questão da desapropriação devido à criação de Área de Preservação Ambiental reunindo conceitos sobre o tema para uma reflexão sobre os valores indenizatórios a partir de coletas de dados amostrais em anúncios de imobiliárias para informação dos valores praticados na área de referência do estudo. Deste modo, procura articular o conhecimento da área ambiental com a área de engenharia legal, de arquitetura e de direito para examinar os investimentos públicos necessários e as possíveis alternativas para manutenção de áreas preservadas.

Como forma de demonstrar o peso da preservação da natureza, sua redução aponta para a falta de capacidade de o planeta continuar produzindo serviços essenciais para o ser humano, como água, controle de doenças, regulação climática, formação do solo, fotossíntese, ciclo de nutrientes e benefícios como lazer, contemplação e paz espiritual. A crescente escassez e a finitude de seus recursos promoveram um olhar mais crítico sobre as questões do meio ambiente. Mesmo todo desenvolvimento cultural e tecnológico ainda não obteve resultados satisfatórios para a redução suficiente de sua exploração.

Sendo o ser humano parte do ecossistema, sua interferência resulta em proporção direta ou indireta no meio ambiente alterando a qualidade de vida. Nos últimos 50 anos, o homem modificou o ecossistema mais intensa e extensivamente do que em qualquer intervalo de tempo equivalente na história da humanidade, em grande parte para prover o crescimento acelerado da demanda social e econômica gerando externalidades negativas com degradação dos recursos naturais e significativa redução da sua capacidade de recuperação e manutenção com possíveis prejuízos para as futuras gerações. A transformação desse processo constitui um desafio da atualidade para construção de propostas que levem a transformações culturais e econômicas das instituições, da política e principalmente das práticas adotadas. Conforme o *Millenium ecosystem assessment report*, essa transformação do planeta contribuiu com ganhos substanciais para o bem-estar e o desenvolvimento econômico. Contudo, este não favoreceu a todos, pode-se considerar que muitos até foram prejudicados. A modificação da diversidade do planeta pode ser irreversível se o homem permanecer da forma com que vem atuando nos últimos anos. Isso aponta para ganhos que somam prejuízos acumulados mais visíveis agora¹.

Assim, o poder público se depara com o desafio de traçar soluções de longo prazo para a conservação ambiental nas áreas de expansão urbana em que a demanda por moradias e a pressão dos empreendedores imobiliários requerem medidas restritivas na atuação do ordenamento urbano de forma sustentável, prioridade para obter o equilíbrio entre o meio ambiente natural e o construído contemplando o desenvolvimento social, econômico e de infraestrutura.

Segundo a Política Nacional do Meio Ambiente², o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental caminham juntos para a valorização da qualidade de vida e a produção de uma cidade sustentável. A implantação desta política requer planejamento integrado entre os entes federativos para garantir a efetivação dos instrumentos de preservação e reintegração das paisagens naturais. Pode-se citar como exemplo a proposta de Paris das tramas verde e azul que segundo FARAH (2012) criou um projeto regional elaborado em diversas escalas desde a nação até a cidade com o fim de manter a continuidade dos corredores ecológicos, ressaltando a dificuldade de implantação desses espaços nas áreas urbanas de maior densidade.

1 Millenium ecosystem assessment report (2005).

2 Decreto Nº 99.274 de 1990, Art. 1º, que dispõe, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências.

No Brasil, as políticas públicas relacionadas ao tema estão fundamentadas na Constituição Federal de 1988 com objetivo, dentre outros, de efetivação do direito ao meio ambiente equilibrado e a obrigação de criação de espaços territoriais especialmente protegidos – ETEP pelo poder público. Os ETEP são áreas de conservação da biodiversidade com o intuito de garantir o habitat das espécies em risco de extinção, preservar os ecossistemas ameaçados, permitir as pesquisas e o desenvolvimento de estudos para atenuar as mudanças climáticas, promover o uso sustentável dos recursos naturais, incentivar o turismo ecológico e a educação ambiental. Essa medida pode se concretizar com a criação de Unidades de Conservação - UC Federal, Estadual ou Municipal para conservação da biodiversidade a fim de conceder a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para isso, a lei exige a delimitação da área e a elaboração de norma referente à zona de amortecimento - ZA, além de corredores ecológicos, se necessário. A Norma de gestão das UCs e ZAs incluem os dispositivos referentes às restrições a serem impostas. Os entornos das UCs chamadas de ZAs têm a finalidade de criar um efeito de borda de proteção para a contenção do avanço desordenado da antropização no intuito de evitar ou suavizar os impactos negativos no interior da UC e manter seu equilíbrio.

O MEIO AMBIENTE SUSTENTÁVEL E O PODER PÚBLICO

Uma das medidas para a manutenção do direito de equilíbrio entre a preservação do meio ambiente natural e o crescimento urbano foi a possibilidade de criação das ETEP associadas ao desenvolvimento social e econômico sustentável. Esta concepção propõe a elaboração de plano de gestão dos recursos naturais, fiscalização eficiente e recursos orçamentários necessários à sua implantação e manutenção. Ao Poder Público cabe então definir a proteção das áreas representativas de ecossistemas mediante a implantação de unidades de conservação e preservação ecológica a partir da Política Nacional de Meio Ambiente.

A criação das Unidades de Conservação - UCs avançou devido à adesão e ratificação do Brasil na Convenção sobre a Diversidade Biológica durante a Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento – CNUMAD³ e a Agenda 21⁴. Ressalta-se que a simples formalização do Decreto de criação da UC não resulta na sua concretização, necessita também do cumprimento de alguns procedimentos como aplicação eficaz do Plano de Manejo e normas restritivas de uso de solo para alcançar o fim desejado. Para tanto se editou o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP⁵ que expressa os princípios da conservação ambiental, a importância da consolidação

3 A Convenção sobre a Diversidade Biológica foi assinada pelo Brasil em 1992 e ratificada através do Decreto nº 2.519 de 16 de março de 1998

4 Agenda 21 é o documento elaborado em consenso entre governos e instituições da sociedade civil de 179 países e aprovado em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro. A Agenda 21 traduz em propostas de ações o conceito de desenvolvimento sustentável.

territorial e tenta dotar as UCs de instrumentos de gestão e de infraestrutura capazes de desenvolver e implantar controle efetivo. Segundo o Ministério do Meio Ambiente⁵, “as unidades de conservação federais, somadas às unidades de conservação estaduais, protegem mais de 100 milhões de hectares de ambientes naturais em todos os biomas brasileiros”. A título de ilustração, só entre 2001 e 2006 foram criados mais de 20 milhões de hectares de novas Unidades de Conservação.

As UCs delimitam parte do território a fim de conservar determinados recursos ambientais e manter ecossistemas. Assim, admitem pouca ou nenhuma alteração por atuação do homem conforme o tipo de preservação mantendo a finalidade maior de conter a destruição dos recursos naturais. De modo que necessita compatibilizar o uso dos atributos dos seus recursos naturais com o dever da preservação, por isso a presença do homem nestas áreas deve ser feita por meio de um plano de manejo, ou seja, a elaboração de um parecer técnico fundamentando os objetivos gerais da UC, instituindo o seu zoneamento e as normas que devem regular o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive quanto à implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.

Um dos objetivos desse instrumento de criação das UCs é o controle destinado a conter o avanço imobiliário e a destruição de espaços importantes do ecossistema para a geração presente e futura. Neste contexto se insere a valoração ambiental, assunto de alta complexidade. Segundo Motta (2011, p. 182) os usos e não usos dos recursos ambientais encerram valores que são de difícil mensuração.

Segundo Motta,

O valor econômico ou o custo de oportunidade dos recursos ambientais normalmente não é observado no mercado por intermédio do sistema de preços. No entanto, como os demais bens e serviços presentes no mercado, seu valor econômico deriva de seus atributos, com a peculiaridade de que esses atributos podem ou não estar associados a um uso. (2011, p. 182)

Os Procedimentos para a criação de Unidades de Conservação⁶ seguem fases, critérios e Normas e exige a delimitação das Zonas de Amortecimento – ZA com a descrição das restrições impostas às atividades humanas tratando de forma gradativa a separação entre a área interna e externa da UC e, pelo fato de não fazer parte da UC, não proíbe as atividades econômicas nem exige a desapropriação de suas terras. Ao gestor da unidade cabe deliberar sobre o zoneamento nos limites da ZA e definir o tipo de controle e ajuste do seu uso com a população local, por isso o Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA expediu uma resolução que exige o licenciamento prévio do órgão gestor da UC para as atividades econômicas desenvolvidas na ZA⁷.

5 Fonte: http://www.mma.gov.br/estruturas/205/arquivos/planonacionaareasprotegidas_205.pdf. Acesso: 02/04/2016

6 As UCs são reguladas pela Lei 9.985 de 2000

7 Resolução CONAMA Nº 428/10

Os procedimentos prévios para a criação da UC (Tabela 1) mantêm uma sequência iniciando com a abertura de processo administrativo contendo a proposta da área para avaliação sobre a demanda relativa à criação da UC, depois o encaminha para avaliação do departamento técnico competente para análise das características locais, potencial da área, tipo de uso ou até mesmo de não uso. Ainda nessa etapa, a equipe técnica vistoria o local e busca estudos científicos disponíveis sobre a região, procedimento necessário para catalogar as informações do ecossistema, suas características biológicas, espécies da fauna e da flora, espécies raras e ameaçadas de extinção e se há presença ou não de espécies silvestres. Essas informações embasam o estudo sobre a reconstrução das continuidades dos ecossistemas conforme o tipo de fauna e flora e as identificações dos recursos naturais existentes para preservação das espécies. Como cada tipo de preservação abrange uma modalidade de UC é necessário o levantamento dos recursos hídricos, da geomorfologia, da classificação de solo, clima, bioma, tipo de vegetação e tudo que interessar para enquadrar a UC em uma categoria. Com relação aos atributos naturais de relevante beleza cênica é importante o estudo do potencial turístico relativo à visitação pública. A planta da área pretendida deve conter medidas e limites georreferenciados, rumos ou azimutes, já os pontos da propriedade devem ser amarrados em rede oficial de coordenadas, Universal Transversa de Mercator - UTM⁸ reduzindo possíveis reclamações judiciais por invasão de terras confrontantes. É importante também o relatório com a caracterização socioeconômica da região com identificação de possíveis impactos negativos sobre as atividades produtivas e um comparativo entre as atividades perdidas e os empregos diretos e indiretos que poderão ser gerados a partir da criação da UC.

Tabela 1 - Procedimentos para a criação da Unidade de Conservação no Brasil.

Abertura do processo com identificação da demanda	Avaliação da demanda	Realização de estudos técnicos	Caracterização Biológica/ Caracterização Meio Físico/ Caracterização socioeconômica	Definição da categoria e da proposta de limite preliminar	Consulta aos órgãos e instituições	Realização da consulta pública	Análise e elaboração de Nota Técnica referente às demandas da consulta pública	Elaboração do Mapa final da proposta de criação	Elaboração de Parecer Técnico (acompanhado de minuta de ofício, minuta de exposição de motivos, minuta do ato de criação da UC)	Elaboração do Parecer Jurídico	Assinatura do ato e publicação
---	----------------------	--------------------------------	---	---	------------------------------------	--------------------------------	--	---	---	--------------------------------	--------------------------------

Fonte: Adaptado do fluxograma disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/default_prod.shtm; <http://www.cprm.gov.br/> e <http://mapoteca.cnps.embrapa.br/>. **Acesso:** 02/04/2016

⁸ A Universal Transversa de Mercator (UTM) é um sistema de projeção cartográfica. Este sistema foi adotado pela Diretoria de Serviço Geográfico do Exército e pelo IBGE como padrão para o mapeamento sistemático do país. Fonte: <http://www.professores.uff.br/cristiane/Estudodirigido/Cartografia.htm>. Acesso: 05/04/2016.

Necessariamente se elabora uma proposta preliminar com planta da área demarcada e memorial descritivo de forma clara e acessível para exposição em consulta pública, a qual pode levar a novos contornos dos limites previstos. A exigência de consulta pública anterior à criação das UCs tentou reduzir as inseguranças provocadas na população local, embasar melhor os estudos, os diagnósticos socioambiental e econômico, assim como prover conhecimentos aos interessados envolvendo a população local com a manutenção e conservação da paisagem das áreas protegidas relacionando-as ao desenvolvimento e valorização do local. Também existe a possibilidade de manutenção e permanência da população tradicional em algumas UCs com a finalidade de preservação da sua cultura. O desenvolvimento sustentável de uma cidade, segundo XAVIER (2012), se dá pelo planejamento urbano participativo que busca compreender o passado da cidade para o atendimento das necessidades urbanas e ambientais do presente, visando construir intelectualmente o futuro da urbe para as gerações atuais e vindouras.

Superada esta fase, segue para a análise jurídica. Estes procedimentos embasam a elaboração do Decreto de criação da UC, que ajustado e assinado segue para publicação. Caso necessário, segue para o procedimento de desapropriação da área, o que exige nova vistoria, levantamento altimétrico, reconhecimento de cursos d'água, estado de regeneração da mata, número de propriedades registradas, moradores, benfeitorias e possíveis posseiros com auxílio de mapas, fotos aéreas e imagens de satélites, entre outras informações relevantes para o cálculo das indenizações.

As Unidades de Conservação - UCs estão incluídas nas ETEP e abarcam dois grupos, o Grupo de Proteção Integral (Tabela 2), que admite o uso indireto dos recursos naturais e o Grupo de Uso Sustentável, que admite o uso sustentável dos recursos naturais compatibilizando-o com a conservação da natureza. O grupo de Proteção Integral reúne a Estação Ecológica, a Reserva Biológica, o Parque Nacional, o Monumento Natural e o Refúgio da Vida Silvestre. O grupo de Uso Sustentável reúne a Área de Proteção Ambiental, a Área de Relevante Interesse Ecológico, a Floresta Nacional, Estadual ou Municipal, a Reserva Extrativista, a Reserva de Fauna, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável e a Reserva Particular do Patrimônio Natural. As atividades permitidas no interior das UCs são analisadas a partir de seus aspectos básicos e são totalmente vedados ou liberados de modo restritivo, dependendo da possibilidade ou não da adequação do uso e dos procedimentos adotados no interior da UC. As atividades que necessitam de uso direto dos recursos naturais são proibidas no interior das UCs que pertencem ao Grupo de Proteção Integral, permitindo-se apenas atividades que não envolvam o consumo, coleta, dano ou destruição de recursos naturais e deve manter os ecossistemas livres de alterações causadas por interferências humanas (Tabela 3). A lei permite manter atividades em que a perenidade dos recursos ambientais renováveis e os processos ecológicos com conservação da biodiversidade e demais atributos ecológicos sejam preservados nas UCs de Uso Sustentável de forma socialmente justa e economicamente viável⁹, inclusive para fins comerciais desde que cumpra às exigências previstas no Plano de Manejo.

9 Lei Nº 9.985/00. Art 2º

Tabela 2 - Sintetização de cada modalidade de UC e suas características.

UC	Área	Objetivo	Atividade econômica com uso de atributos Naturais	Ocupação Humana	Admite: Visitação pública	Domínio	Desapropriação	Interesse de Uso	Ocupação Humana
Unidade de Proteção Integral	Estação Ecológica	Pesquisa Científica e preservação da natureza	Não	Não	Proibida	Público	Sim	Educação e Pesquisa com restrições	Não
	Reserva Biológica	preservação integral da biota e demais atributos existentes	Não	Não	Proibida	Público	Sim	Educação e Pesquisa com restrições	Não
	Parque	Preservação de ecossistema naturais com relevante beleza cênica.	Não	Não	Sim, com restrições	Público	Sim	Pesquisa, educação ambiental, turismo ecológico, recreação	Não
	Monumento Natural	Preservação de sítios Naturais raros ou de grande beleza cênica	Indireto	Sim	Sim, com restrições	Público ou Privado	Possível	Pesquisa	Sim
	Refúgio da Vida Silvestre	Proteção de ambientes naturais, manter as condições de existência/reprodução das espécies, flora, fauna residente ou migratória	Indireto	Sim	Sim, com restrições	Público ou Privado	Possível	Pesquisa	Sim

UC	Área	Objetivo	Atividade econômica com uso de atributos Naturais	Ocupação Humana	Admite: Visitação pública	Domínio	Desapropriação	Interesse de Uso	Ocupação Humana
UC de Uso Sustentável	APA	Proteger a a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação, assegurar a sustentabilidade dos recursos naturais	Sim com restrições	Sim	Sim (domínio público)	Público ou Privado	Possível	Pesquisa (domínio público)	Sim
	Área de Relevante Interesse Ecológico	Abrigar e manter os ecossistemas, exemplares raros da biota regional	Sim com restrições	Pouca a nenhuma	Sim	Público ou Privado	Possível		Pouca a nenhuma
	Floresta - FLONA	Uso múltiplo sustentável dos recursos florestais de predominância nativa e pesquisa científica	Exploração sustentável da floresta nativa.	Possível para a população tradicional	Sim	Público	Sim	Pesquisa incentivada	Admitida para a população tradicional
	Reserva Extrativista - RESEX	Proteger os meios de vida e cultura da população tradicional local e garantir seus recursos	Uso por população extrativista tradicional para subsistência e criação de pequenos animais	Possível para a população tradicional	Sim	Público	Sim	Pesquisa incentivada	Possível por concessão às populações extrativistas tradicionais
	Reserva de Fauna	Proteção da fauna nativa, terrestre ou aquática, residente ou migratória	Comércio de produtos resultantes das pesquisas conforme à lei	Não	Sim	Público	Sim	Pesquisa	Não
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Preservação da natureza, assegurar as condições para reprodução e melhoria da qualidade de vida de populações tradicionais que valorizam e conservam a área	Sim. Exploração dos recursos naturais com manejo sustentável, substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis com limitações	Sim, pela população tradicional	Sim Incentivada	Público	Sim	Pesquisa incentivada	Só pela população tradicional
	Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN	Conservar a diversidade biológica	Sim com restrições	Sim	Sim	Privada gravada com perpetuidade (averbado à margem do RGI)	Não	Pesquisa, turismo, recreação, educação ambiental	Sim

Fonte: adaptado de <https://uc.socioambiental.org/o-snuc/quadro-comparativo-das-categorias>.

A forma de domínio da UC, mesmo decretada de utilidade pública, admite tanto o domínio público como o privado, dependendo da modalidade e também é possível a Reserva do Patrimônio Natural permanecer sob o domínio do particular desde que o proprietário assine o termo de compromisso com o órgão ambiental averbado à margem da inscrição do Registro Geral de Imóveis, exceto as que não permitem presença humana, que são obrigatoriamente desapropriadas. Como o poder público nem sempre cumpre a exigência da desapropriação, algumas atividades se mantêm no local mesmo incompatível com a finalidade ambiental pretendida.

Tabela 3 - Sistematização de definições gerais.

Impactos Negativos	Ruídos, poluição, espécies invasoras, avanço da ocupação humana (em áreas de maior densidade).
Uso Indireto	Não envolve consumo, coleta ou dano do recurso natural
Uso Direto	Envolve coleta, uso (comercial ou não) do recurso natural
Plano de manejo	Documento com os objetivos fundamentais da UC, zoneamento e Normas para uso e manejo dos recursos naturais
Zoneamento	Setorização na UC com Normas para alcançar a sua proteção pe conservação

Fonte: Elaborado pelo autor (Enanparq 2016).

Só para ilustrar as dificuldades de implantação das UCs, na década de 1960 vários governos as criaram em número considerável, sem as registrar devido a fatores como falta da exata de localização no Decreto, sobreposições de áreas contíguas e alto custo das indenizações em áreas valorizadas. A regularização fundiária não é o único problema, soma-se a este os problemas de fiscalização e o alto custo para implantação de infraestrutura pós-criação. Além da dificuldade de controle dos impactos das atividades socioeconômicas desenvolvidas na ZA pelos gestores das UCs devido ao eventual impacto positivo com geração de emprego e renda que induz o crescimento de empreendimentos imobiliários, demandando ação repressiva.

A DESAPROPRIAÇÃO E SEUS CONFLITOS

Conforme abordado anteriormente, a lei exige a desapropriação de áreas destinadas a algumas UCs pela necessidade de domínio público ou por resultar no esvaziamento econômico da propriedade, caso que enseja a desapropriação indireta pedida pelo proprietário prejudicado. Em todos os casos, primeiro a administração pública tenta um acordo com avaliação elaborada pelo mesmo ou por seu contratado, caso o proprietário não a aceite, esta inicia a ação judicial. Nesta fase, o perito elabora o Laudo de Avaliação a pedido do juiz que homologa o valor da

indenização. Algumas vezes esse valor é extremamente alto como exemplifica os casos levantados na Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI das Indenizações Ambientais em São Paulo.

Segundo o relatório final desta CPI, o Estado de São Paulo criou ETEPs a partir de julho de 1962 sem prosseguir com as ações necessárias até a devida indenização e transferência para seu domínio. Fato este que originou várias ações judiciais em face da Fazenda Pública Estadual com imposição de condenações milionárias que a Procuradoria ainda tenta anular. Somente em uma área em Ubatuba, o perito avaliou em 75 milhões, que com juros e correções, chegou a 1,3 bilhão em 2001. Sem contar que sem a concretização das áreas ambientais, o Estado corre o risco de pagar por áreas invadidas por posseiros, áreas não descritas e definidas corretamente no decreto expropriatório, entre outros. Para exemplificar, estão em curso mil e duzentos ações contra a Fazenda Pública de SP com pedido de indenizações referentes às desapropriações ambientais. Segundo o Ministério Público de SP, o Estado deverá pagar o valor médio de 50 bilhões de reais apurado em 2011 se for condenado em todas as ações das quais recorreu.

O MUNICÍPIO COMO VEÍCULO DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL, O CASO DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS.

Conforme o Instituto Estadual de Meio Ambiente – INEA, os principais objetivos do PECS são assegurar os remanescentes de mata atlântica e ecossistemas associados da região das baixadas possibilitando a recuperação das áreas degradadas; manter a população de animais e plantas nativas servindo de refúgio para espécies da fauna e da flora nativas migratórias raras, vulneráveis, endêmicas e ameaçadas de extinção; oferecer oportunidade de visitação, recreação, interpretação, educação e pesquisa científica e possibilitar o desenvolvimento do turismo.

A destinação de uma área para UC de proteção integral no Plano Diretor do Município aponta para a limitação do avanço da expansão urbana para determinada área a fim de manter a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado. O trabalho procura analisar o alto custo dessa decisão a partir da criação de UCs em áreas muito valorizadas. Como exemplo o artigo apresenta o estudo de caso referente à criação do Parque Estadual da Costa do Sol – PECS¹⁰ com área total aproximada de 9.841 hectares, com exigência de desapropriação e indenização das áreas particulares inseridas em seus limites. O PECS se divide em quatro setores, cada um abrangendo partes dos municípios de Araruama, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Saquarema, São Pedro da Aldeia e atingindo o setor de alta valorização no Município de Armação dos Búzios (Figura 1) no Estado do Rio de Janeiro.

¹⁰ Decreto Estadual nº 42.929 de 18 de abril de 2011

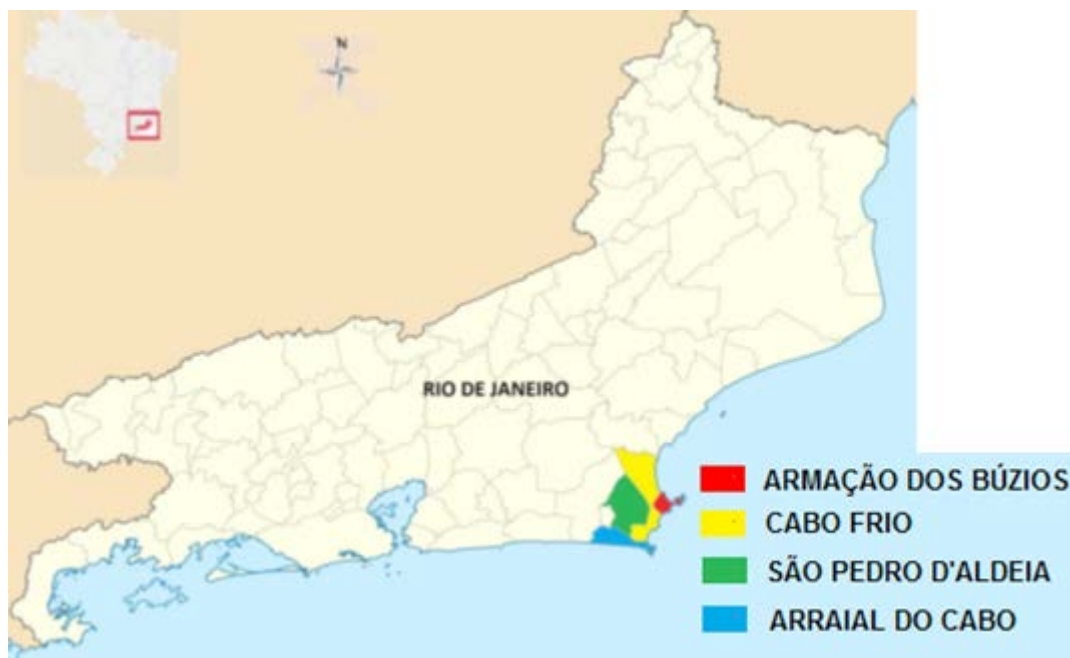


Figura 1 - Localização do Município de Armação dos Búzios no mapa do RJ.

Fonte: Adaptado do mapa disponível em: <http://hastatreslineas.blogspot.com.br/20100301archive.html>

O Município de Armação dos Búzios apresenta lotes altamente valorizados. A cidade possui atributos naturais de relevante beleza cênica (Figura 2), diversas praias, restaurantes sofisticados, decoração com estátuas de bronze e infraestrutura adequada. Sua fama iniciou-se em 1964, após a estadia da atriz Brigitte Bardot. Em 2012 foi eleita “Melhor Destino de Sol e Praia” na feira de turismo Euroal, vencendo concorrentes como Cancun no México, e Ibiza, na Espanha.

O trabalho analisa o caso de uma área hipotética com 1.600,00m², por ser uma área média dos terrenos na região, localizada no sítio natural área 01 em Ferradura, Armação dos Búzios, inserida no PECS (Figura 3). Para tal, apresenta a média simples dos valores coletados em anúncios de imobiliárias, todos localizados em uma das regiões afetadas (Figura 4), resultando no valor arredondado de R\$500,00 (quinhentos reais) por metro quadrado, sem empregar a Norma ABNT NBR 14.653 que dispõe sobre avaliação de imóveis (Tabela 4).



Figura 2 - Imagem da praia de parte do PECS.

Fonte: http://www.inea.rj.gov.br/Portal/Agendas/BIODIVERSIDADEEAREASPROTEGIDAS/UnidadesdeConservacao/INEA_008423. Acesso: 05/04/2016



Figura 3 - Localização do PECS em contorno verde e Armação dos Búzios em vermelho.

Fonte: <https://www.google.com.br/search?q=mapa+do+parque+estadual+costa+do+sol+arma%C3%A7%C3%A3o+dos+b%C3%BAzios&rl>. Acesso em: 03/04/2016.



Figura 4 - Localização das áreas do a serem expropriadas no sítio natural Área 1.
Fonte: Edital publicado no DO RJ de 17.10.2003, sítio Natural Área 1 em amarelo.

Tabela 4 – Média dos valores dos dados coletados no Site Zapimóveis em 10/05/2016.

Terrenos	Área (m ²)	Valor	VU	Contato
Ferradura	2543,00	R\$ 800.000,00	R\$ 314,59	(22)97404-3031
Ferradura	1070,00	R\$ 750.000,00	R\$ 700,93	(22)2633-0609
Ferradura	1500,00	R\$ 650.000,00	R\$ 433,33	(22)97404-3031
Ferradura	1250,00	R\$ 525.000,00	R\$ 420,00	(22) 2623-2253
Ferradura	1860,00	R\$ 450.000,00	R\$ 241,94	(22) 2623-2255
Ferradura	1800,00	R\$ 1.600.000,00	R\$ 888,89	(22) 2623-2256
Ferradura	1500,00	R\$ 800.000,00	R\$ 533,33	(22) 2643-9218
Média	1646,14	R\$ 796.428,57	R\$ 504,72	

Fonte: Elaborado pelo autor (Enanparq 2016).

Nesta linha, os Municípios dispõem de instrumentos para promover o adequado ordenamento territorial urbano com diretrizes espaciais para a zona urbana, a possibilidade de restrição à ocupação e uso do solo, a taxa de ocupação, o potencial construtivo, assim como definir a gestão ambiental, identificar áreas verdes e espelhos d'água, recuperar os recursos naturais e delimitar as Unidades de Conservação. Nesse caso, o Plano Diretor de desenvolvimento urbano – PPDU cumpre esse papel e conforme o conceito da sustentabilidade introduz uma base mínima de conservação ambiental no Município. Desse modo, o poder público pode investir em uma boa infraestrutura e também fomentar determinados usos e agregar valores aos imóveis como o caso da Cidade de Armação dos Búzios em que as taxas de ocupação são muito baixas (Tabela 5) e o valor dos imóveis altos.

Tabela 5 - Intensidade de ocupação de Armação dos Búzios.

INTENSIDADE DE OCUPAÇÃO ZONA	UNIFAMILIAR			CONDOMÍNIO		HOTEL		
	LOTE MÍNIMO (m2)	TAXA DE OCUPAÇÃO (%)	FRAÇÃO MÍNIMA (m2)	LOTE MÁXIMO (m2)	TAXA DE OCUPAÇÃO (%)	LOTE MÍNIMO (m2)	TAXA DE OCUPAÇÃO (%)	
ZCVS 5	9.000	5	9.000	Exist.	5	50.000	5	
ZCVS 7,5	1.800	7,5	1.800	Exist.	7,5	9.000	7,5	
ZOC 10	900	10	900	Exist.	10	4.000	10	
ZOC 15	1.800	15	1.800	Exist.	15	9.000	12	
ZOC 17,5	1.200	17,5	1.200	Exist.	17,5	4.800	17,5	
ZOC 20	1.200	20	1.200	Exist.	20	4.000	20	
ZOC 25	900	25	900	Exist.	25	4.000	25	
ZR 10	5.000	10	5.000	Exist.	10	vedado		
ZR 30	800	30	800	Exist.	30	1.600	20	
ZR 40	360	40	450	5.000	25	900	25	
ZC 10	600	10	Vedado				vedado	
ZC 20	5.000	20	Vedado				vedado	
ZC 50	360	50	360	1.800	50	vedado		
ZUT 70	200	70	200	existente	25	200	70	
ZE 10 - A	2.000	10	Vedado				10.000	5
ZE 10 - B	2.000	10	Vedado				10.000	5
ZE 20	1.000	20	Vedado				vedado	
ZE 30	800	30	800	10.000	30	1600	20	
ZEE 10	5.000	10	5.000	50.000	10	10.000	10	

Fonte: Adaptado do Plano Diretor do Município de Armação dos Búzios.

CONCLUSÃO

A implementação de uma Unidade de Conservação gera custo contínuo desde a sua criação por Decreto até a sua concretização e manutenção. Os recursos arrecadados com a UC podem mantê-la, no caso, por exemplo, de parque com grande número de pagantes para a visitação. Do contrário, esses custos podem permanecer nas mãos do poder público. Nos casos em que a lei exige a transferência de domínio privado para o público deve-se desapropriar o imóvel por meio do pagamento da indenização no valor justo definido inicialmente pela administração pública para um possível acordo ou pelo perito judicial, nos casos em que não haja êxito na negociação, o que pode levar a valores extremamente altos devido ao valor futuro e incerto. Também há de se considerar a necessidade de uma equipe técnica competente para levantamento, estudos, análise das questões sobre preservação e reconstrução das continuidades dos ecossistemas, identificações

dos recursos naturais, reuniões com a população envolvida, valoração ambiental e estimativa de valor imobiliário para os casos que necessitam de desapropriação e impetração de ação judicial. Essas ações, em geral, são elaboradas por diversos órgãos que compõem a administração pública para obter a finalização dos procedimentos e efetivar a implementação da UC. Sendo que estes apenas iniciam uma UC, pois, posteriormente, deve-se dar continuidade por meio da instituição do plano de manejo, construção de uma base de apoio administrativo com manutenção de pessoal qualificado e fiscalização da área e do entorno a fim de manter a submissão às restrições prescritas. Para alcançar o real objetivo de criação de uma UC há necessidade de orçamento suficiente para manutenção e vigilância contínua.

132

Por outro lado, o Município tem o poder de implantar uma política de conservação de áreas naturais por meio do planejamento urbano até mesmo para criar corredores ecológicos. Esta medida permite desenvolver o sentimento de pertencimento dos moradores com fiscalização de suas áreas e as do entorno para a preservação da natureza nos locais previstos e por consequência o habitat natural da flora e da fauna. Este envolvimento tem o poder de preservar o meio ambiente natural, a paisagem, a beleza cênica, tornando o local mais aprazível por meio de restrições às construções com baixas taxas de ocupação e terrenos parcialmente edificantes. Desta forma o governo pode evitar os problemas gerados a partir de ocupações irregulares de áreas de risco inseridas em APPs como as Faixas Marginais de Proteção dos rios e encostas de alta declividade que podem causar danos ao meio ambiente e aos próprios moradores. Esta política tomada pelo Município resulta em equilíbrio entre o meio ambiente construído e o meio ambiente natural em áreas mais valorizadas sem onerar os cofres públicos nem gerar desapropriações e reclamações na justiça por valores indenizatórios, além de valorizar e promover o turismo local e o lazer.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 14.653:2011: Avaliação de bens. Rio de Janeiro: ABNT, 2011.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (1988). Brasília, DF, Senado Federal, Centro Gráfico, 1998. Caput do Art. 225.

Decreto N° 5.758, de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Nacional de Áreas Protegidas – PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm. Acesso em 04 de março de 2016.

Decreto Estadual N° 42.929 de 18 de abril de 2011. Cria o Parque Estadual da Costa do Sol e dá outras providências. Brasília, DF. <http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwew/mde3/~edisp/inea0017431.pdf>. Acesso em: 03 de março de 2016

Decreto N° 99.274 de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei n° 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei n° 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/decreto/antigos/d99274.htm>. Acesso em: 04 de março de 2016

Lei N° 9.985 de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm. Acesso em: 06 de fevereiro de 2016.

CHAVES, Lorili. (2016, julho). As áreas de conservação ambiental: uma visão multidisciplinar sessão temática - ecologia urbana: o custo das decisões ambientais. *Anais do IV ENANPARQ, Estado da Arte*. Recurso eletrônico / Organização: Claudia Costa Cabral, Carlos Eduardo Comas. Porto Alegre: PROPAR/UFRGS, 2016. [ISSN 2358-6214]

FARAH, Ivete. Conectividade e Resiliência: Estratégias de projeto para a Metrópole Tramas verde e azul como ferramenta para o desenvolvimento sustentável: o caso de Paris. In: COSTA, Lucia Maria Sá Antunes. 2012. MACHADO, Denise Barcellos Pinheiro (orgs). Rio de Janeiro. Rio Book's: Prour.

IBGE, http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/default_prod.shtm; <http://www.cprm.gov.br/> e <http://mapoteca.cnps.embrapa.br/>. Acesso em: 02/04/16)

INEA, http://www.inea.rj.gov.br/Portal/Agendas/BIODIVERSIDADEEAREASPROTEGIDAS/UnidadesdeConservacao/INEA_008423. Acesso em: 12 de março de 2016)

Millenium ecosystem assessment report (MEA, 2005). <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.446.aspx.pdf>. Acesso em 17 de maio de 2016.

MARICATO, Ermínia. *Preço de desapropriação de terras: limites às políticas públicas nas áreas de habitação, meio ambiente e vias públicas em São Paulo*. Documento de Trabalho, 2000. Lincoln Institute of Land Policy, disponível em www.lincolninst.edu, consultado em setembro de 2013.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. *Valoração e precificação dos recursos ambientais para uma nova economia verde. Política Ambiental. Economia verde: desafios e oportunidades*, Belo Horizonte, n. 8, p. 179-190, jun. 2011.

Resolução CONAMA N° 428 de 17 de dezembro de 2010. Dispõe, no âmbito do licenciamento ambiental sobre a autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação (UC), de que trata o § 3º do artigo 36 da Lei n° 9.985 de 18 de julho de 2000, bem como sobre a ciência do órgão responsável pela administração da UC no caso de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA-RIMA e dá outras providências. <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=641>. Acesso em: 06 de março de 2016.

Roteiro para Criação de Unidades de Conservação Municipais. http://www.ief.mg.gov.br/images/stories/rppn/roteiro_para_unidades_municipais.pdf. Acesso em: 05 de março de 2016.

XAVIER, Laécio Noronha. (2012). Políticas públicas de segurança. Fortaleza: LCR.

Recebido em: 11/11/2017

Aceito em: 15/12/2017