

Gestão de Bacias Hidrográficas

bases legais

Prefácio
Werner Grau Neto



Manuel Strauch
Juliane Altmann Berwig
Organizadores

Delton Winter de Carvalho
Eduardo Coral Viegas
Greice Pinz
Gustavo Trindade

Haide Maria Hupffer
Iara Regina Chaves
Juliane Altmann Berwig
Manuel Strauch
Ricardo Schinestsck



Manuel Strauch
Juliane Altmann Berwig
Organizadores

GESTÃO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS **BASES LEGAIS**

Primeira Edição

São Paulo
2017



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Gestão de bacias hidrográficas : bases legais /
Manuel Strauch, Juliane Altmann Berwig,
organizadores. -- 1. ed. -- São Paulo : PerSe,
2017.

Vários autores.

ISBN: 978-85-464-0605-0

1. Recursos hídricos - Aspectos econômicos -
Brasil 2. Recursos hídricos - Aspectos sociais -
Brasil 3. Recursos hídricos - Conservação 4. Recursos
hídricos - Desenvolvimento - Brasil 5. Sistema
Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos -
SINGREH I. Strauch, Manuel. II. Berwig, Juliane
Altmann.

17-08948

CDD-333.00981

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Recursos hídricos : Sistema Nacional de
Gerenciamento dos Recursos Hídricos : Economia
333.00981

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradecemos à Fundação Universitária para o Desenvolvimento do Ensino e da Pesquisa – FUNDEPE e ao Comitê de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Rio dos Sinos – COMITESINOS em especial à sua Secretária Executiva Viviane Nabinger e sua Secretária Administrativa Débora Cristina da Silva, as quais deram todo o apoio e incentivo ao projeto.

Um agradecimento muito especial aos autores dos capítulos que aceitaram este desafio e dispuseram de seu tempo para realizar estas importantes contribuições para o desenvolvimento das bacias hidrográficas no Brasil.

Este livro é dedicado em especial aos povos ribeirinhos e à vida que habita os rios, eles mais frágeis de toda a vida que depende dos rios.

Esperamos fazer jus às expectativas e atingir a utilidade pretendida com este trabalho.

Manuel Strauch e
Juliane Altmann Berwig
Organizadores

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
<i>Werner Grau Neto</i>	
INTRODUÇÃO	6
1. O SISTEMA DE PROTEÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL .	8
<i>Manuel Strauch</i>	
2. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL	28
<i>Gustavo Trindade</i>	
3. MECANISMOS DE INCENTIVO ECONÔMICO: O EXEMPLO PRIVILEGIADO DO PROGRAMA DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (PSA).....	52
<i>Haide Maria Hupffer e Iara Regina Chaves</i>	
4. ASPECTOS NORMATIVOS DOS PLANOS DIRETORES DE BACIA HIDROGRÁFICA E A IRRADIAÇÃO DE EFEITOS SOBRE INSTRUMENTOS DE ORDENAÇÃO TERRITORIAL.....	85
<i>Délton Winter de Carvalho</i>	
5. SANEAMENTO E RECURSOS HÍDRICOS.....	116
<i>Manuel Strauch e Juliane Altmann Berwig</i>	
6. AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COMO UM INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS	160
<i>Manuel Strauch e Juliane Altmann Berwig</i>	
7. PLANEJAMENTO INTEGRADO (AMBIENTAL, HÍDRICO, SANEAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO,...)	191
<i>Ricardo Schinestsck Rodrigues</i>	
8. PROTEÇÃO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP) E A GESTÃO DAS ÁGUAS	205
<i>Greice Pinz e Manuel Strauch</i>	
9. URBANIZAÇÃO: DESASTRES E PLANEJAMENTO	232
<i>Juliane Altmann Berwig</i>	
10. COMPETÊNCIA DA GESTÃO HÍDRICA NO ESTADO FEDERAL	263
<i>Eduardo Coral Viegas</i>	

AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COMO UM INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

Manuel Strauch³⁶⁹, Juliane Altmann Berwig³⁷⁰

Resumo: A conservação de recursos naturais é essencial para manter a qualidade e quantidade de água necessária à manutenção da qualidade de vida nas bacias hidrográficas. Uma forma de garantir essa conservação é através de Unidades de Conservação (UCs). Assim questiona-se: poderiam as UCs ser utilizadas como ferramenta por Comitês de Bacia para proteger recursos hídricos? Para responder a essa questão o artigo parte inicialmente de uma análise dos aspectos legais do Sistema Nacional e Estadual de Unidades de Conservação, seus procedimentos de criação, manutenção, financiamento e demais particularidades. A seguir é realizada uma análise das tipologias e uma seleção, dentre elas, das mais adequadas à proteção dos recursos hídricos, citando ainda alguns exemplos de unidades de conservação existentes.

Palavras-chave: unidades de conservação; proteção; recursos hídricos.

Sumário: 1. Introdução; 2. A importância das UCs para a proteção dos recursos hídricos; 3. Aspectos legais das UCs; 4. Tipologia das UCs; 4.1 As reservas da biosfera; 4.2 Categorias mais indicadas para proteção de recursos hídricos; 5. O processo de criação de UCs; 5.1 Passo a passo; 5.1.1 Critérios para seleção da área; 5.1.2 Do plano de manejo; 5.1.3 Direitos e deveres da população tradicional; 5.1.4 A desapropriação; 5.1.5 As fontes de recursos financeiros; 5.1.6 A gestão das UCs; 6. Exemplos de UCs para gestão de recursos hídricos; 7. Jurisprudência; 8. Considerações finais;

³⁶⁹ Mestre em Gestão Ambiental Pública e Privada pela Universidade Livre de Berlim, graduado em Comunicação Social - Relações Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Foi Membro do Conselho Diretor da União Protetora do Ambiente Natural – UPAN, durante muitos anos membro do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul - CONSEMA. Organizador do livro Resíduos: como lidar com recursos naturais. Pesquisador consultor para o Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung na Alemanha.

³⁷⁰ Doutoranda em Direito na Universidade do Vale do Rio dos Sinos com Bolsa pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pelo Programa de Excelência Acadêmica (Proex). Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, especialista em Direito Ambiental Nacional e Internacional pela Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Sul e graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Professora no curso de Direito da Universidade FEEVALE. Pesquisadora na área Ambiental com ênfase na Teoria do Risco e Nanotecnologia. Presidente da Associação Gaúcha dos Advogados de Direito Ambiental Empresarial AGAAE. Integrante da Diretoria de Grupos de Estudos da Associação Gaúcha dos Advogados do Direito Imobiliário Empresarial AGADIE e do Movimento Roessler para Defesa Ambiental de Novo Hamburgo/RS. Autora do livro Direito dos Desastres na Exploração offshore do petróleo. Sócia-proprietária do escritório Berwig Advocacia.

1. INTRODUÇÃO

Neste capítulo será analisado de que forma a criação de Unidades de Conservação (UC) pode ser utilizada como uma ferramenta para a proteção dos recursos hídricos. Importa ressaltar que este não pretende ser um manual geral sobre Unidades de Conservação. Tanto o Ministério do Meio Ambiente quanto a Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado do Rio Grande do Sul já produziram manuais para a criação de UCs, que podem ser consultados nas páginas da internet destas instituições.³⁷¹

As UC fazem parte da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei nº 6.938/ 1981³⁷² e por esta via são um importante instrumento para a preservação dos recursos naturais tais como: a atmosfera, as águas superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e flora. Desta forma, também auxiliam substancialmente na conservação e dos recursos hídricos, podendo ser uma ferramenta a ser utilizada para a gestão da quantidade de água (secas e enchentes) bem como sua qualidade. Para tanto, apesar da existência da obrigação legal de áreas de preservação permanente na envoltória dos recursos hídricos percebe-se que no mesmo sentido as UCs podem contribuir para fortalecer e acelerar a recuperação destes recursos, assim como auxiliam na estabilização do regime de precipitação de chuvas e no abastecimento de água.

Todavia, inúmeras dúvidas surgem quando do objetivo legal destas UCs, dos procedimentos burocráticos para a sua criação e a adoção dos critérios para a seleção das áreas. Para tanto, o presente artigo desenvolve esses assuntos, iniciando pela análise do potencial das UCs como ferramenta de proteção de recursos hídricos, seguindo com o embasamento legal das UCs, os objetivos no plano federal e estadual, os procedimentos para criação de UCs, bem como a indicação das categorias de UCs mais indicadas na proteção dos recursos hídricos. Estas informações foram complementadas por entrevistas e estudos de caso para entender o passo a passo da criação de uma UC e quais as dificuldades que podem ser enfrentadas neste caminho.

³⁷¹ RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<http://www.sema.rs.gov.br/>>. Acesso em: 10 mai. 2016.

³⁷² BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 27 jan.2016.

2. A IMPORTÂNCIA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO PARA A PROTEÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

A preservação das áreas naturais é de fundamental importância para a gestão de bacias hidrográficas. Segundo o diretor do Departamento de Áreas Protegidas (DAP) do Ministério do Meio Ambiente - MMA, Sérgio Henrique Collaço de Carvalho:

*“a existência de unidades de conservação dentro e no entorno das cidades ajudaria na estabilização do regime de precipitação de chuvas e reteria água no subsolo e lençóis freáticos. O desmatamento e a impermeabilização do solo fazem com que a água da chuva chegue mais rápido aos cursos d’água e ao mar, além de modificar o regime de precipitação.”*³⁷³

Segundo o MMA, “atualmente vários municípios brasileiros são abastecidos com água oriunda de UC, comprovando a importância socioambiental destas áreas”.³⁷⁴ Também empresas, públicas ou privadas, usam água proveniente de Unidades de Conservação, tanto que estas devem contribuir financeiramente com a proteção e implantação desta unidade, inclusive empresas de abastecimento de água (Lei 9.985/2000, Art. 47).

Para o Instituto de Pesquisas e Estudos Florestais - IPEF, “a recuperação e conservação da cobertura florestal podem contribuir para resolver, em parte, os problemas de regime e de qualidade de água”.³⁷⁵ Há diferentes formas de realizar a recuperação e/ou preservação de áreas importantes para a gestão das águas. No caso da bacia de Corumbataí, a que o IPEF se refere, foi um esforço concertado entre diversos órgãos para o reflorestamento de Áreas de Preservação Permanente - APP.

Assim, criar e manter UCs pode ser uma resposta para a falta de água. A escassez está associada a fatores como: a carência de planejamento dos assentamentos urbanos, os equívocos no manejo do uso da água, a utilização de equipamentos urbanos de distribuição ineficientes e responsáveis por enormes desperdícios, e a pouca consciência do brasileiro em relação à escassez deste recurso.

³⁷³ ASSIS, Luciene de. Unidades de conservação ajudam a preservar recursos hídricos [Online] // MMA. - 2015. - 11 de 08 de 2015. - <http://www.mma.gov.br/index.php/comunicacao/agencia-informmma?view=blog&id=768>.

³⁷⁴ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Roteiro para Criação de Unidades de Conservação Municipais [Relatório] / Departamento de Áreas Protegidas. - Brasília : Ministério do Meio Ambiente, 2010.

³⁷⁵ INSTITUTO DE PESQUISAS E ESTUDOS FLORESTAIS - IPEF Conservação dos Recursos Hídricos por meio da Recuperação e da Conservação da Cobertura Florestal da Bacia do Rio Corumbataí [Relatório]. - Piracicaba : Instituto de Pesquisas e Estudos Florestais, 2002. - http://www.ipef.br/publicacoes/relatorios/plano_diretor_corumbatai.pdf.

Carvalho reforça que as UCs favorecem a recarga de água nos reservatórios. Em áreas desflorestadas e asfaltadas, a água que cai no chão impermeabilizado, sem vegetação nativa ou com pasto, corre muito rápido para dentro dos corpos hídricos, escorre e vai embora, em direção a alguma bacia hidrográfica e segue para o mar, ou pode cair num reservatório, que tem superfície muito grande e onde muita água se perde por evaporação.³⁷⁶

Num ambiente natural, diz ele, o quadro é outro. "A água cai nas folhas, há a colaboração do sombreamento, criando um ambiente no qual a água penetra muito mais lentamente no solo e no corpo hídrico, infiltrando mais e fazendo a recarga de mananciais e do sistema superficial, o que garante sua provisão ao longo do tempo", salienta. "Nessa situação, mais favorável, quando acaba o período de chuva ainda existe água no subsolo, vertendo nas nascentes e chegando aos cursos d'água."³⁷⁷

De forma planejada, uma UC garante a conservação da biodiversidade, estoca recurso natural para se fazer manejo sustentável de longo prazo, sob vários graus de restrições do acesso aos recursos naturais ali existentes", afirma o biólogo.³⁷⁸

Na legislação sobre Unidades de Conservação a proteção dos recursos hídricos sempre figura entre os seus objetivos centrais. Assim, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) tem como objetivos declarados na Lei 9.985/2000, entre outros, promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais (Art 4º, IV) e proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos³⁷⁹ (Art 4º, VIII). Estes dois objetivos coincidem com os objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), além de os demais objetivos terem também correlação com a proteção das águas.

No Rio Grande do Sul o Decreto 38.814/1998³⁸⁰ também declara como um dos objetivos do seu Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC) "proteger e recuperar recursos hídricos" (Art. 1º alínea IX).

³⁷⁶ BRASIL. Portal Brasil. Unidades de conservação ajudam a preservar recursos hídricos. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2015/03/unidades-de-conservacao-ajudam-a-preservar-recursos-hidricos>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

³⁷⁷ BRASIL. Portal Brasil. Unidades de conservação ajudam a preservar recursos hídricos. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2015/03/unidades-de-conservacao-ajudam-a-preservar-recursos-hidricos>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

³⁷⁸ BRASIL. Portal Brasil. Unidades de conservação ajudam a preservar recursos hídricos. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2015/03/unidades-de-conservacao-ajudam-a-preservar-recursos-hidricos>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

³⁷⁹ Edáfico: relativo ao solo.

³⁸⁰ RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 38.814, de 26 de agosto de 1998. Disponível em: <http://www.sema.rs.gov.br/upload/Dec%20Est%2038814-98_Regulamenta%20SEUC.doc>. Acesso em: 27 jan. 2016.

3. ASPECTOS LEGAIS DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

As UCs são uma das ferramentas previstas no Art. 225 §1º inciso III da Constituição Federal de 1988 – CF/88³⁸¹ para atender ao direito que todos têm ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo, portanto, dever do Poder Público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo para às presentes e futuras gerações. Neste sentido as UCs são integrantes dos espaços territoriais especialmente protegidos conferidos pela Constituição Federais que confere proteção ainda às Áreas de Preservação Permanente e às Reservas Legais. Estas três categorias de áreas que possuem a função de proteção dos recursos naturais mediante os serviços ecossistêmicos que desempenham. Percebe-se, portanto, que as UCs se encontram inseridas no amplo conceito de espaços territoriais especialmente protegidos. Assim, sendo é possível afirmar que toda UC constitui um espaço territorial protegido.³⁸²

Assim, no §1º inciso III deste artigo da Constituição Federal é atribuído aos três níveis da federação a tarefa de proteger o meio ambiente também através da criação de Unidades de Conservação:

“§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitida somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;”

As UCs são instituídas com fundamento na Lei nº 9.985/2000 e constituem o SNUC. A legislação assim define a UC como o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. Portanto, é função do Poder Público federal, estadual e municipal a criação das UC e a garantia de sua efetiva proteção.

³⁸¹ III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitida somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 27 jan.2016.

³⁸² FERREIRA, Helene Silvini. Política ambiental constitucional. In: Direito Constitucional ambiental brasileiro/ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato, organizadores.- 4.ed. rev. – São Paulo; Saraiva, 2011, p. 266.

As UCs fazem parte da Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e por esta via são um importante instrumento na preservação dos recursos naturais tais como: a atmosfera, as águas superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e flora.

A tabela a seguir compreende o levantamento da legislação referente às UCs englobando leis e decretos nacionais e estaduais do RS, bem como instruções normativas, portarias e resoluções.

Peça legal	Descrição
Convenção sobre a Diversidade Biológica	Ratifica a pertinência da plena e eficaz participação de comunidades locais e setores interessados na implantação e gestão de Unidades de Conservação;
Constituição Federal	Art. 225, do direito ao meio ambiente equilibrado.
Lei 9.985/2000	Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC
Lei 4.132/1962	Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação; ³⁸³
Lei 6.902/1981	Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências; ³⁸⁴
Decreto 4.340/2002	Regulamenta a Lei do SNUC; ³⁸⁵
Decreto 5.746/06	Regulamenta a RPPN; ³⁸⁶
Resolução CONAMA 02/1996	Dispõe sobre a reparação de danos ambientais causados pela destruição de florestas e outros ecossistemas, mediante a implantação de uma unidade de conservação de domínio público; ³⁸⁷
Resolução CONAMA 428/2010	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 nº 9.985 de 18 de julho de 2000, bem como sobre a ciência do órgão responsável pela administração da UC no

³⁸³ BRASIL. Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm>. Acesso em: 27 jan.2016.

³⁸⁴ BRASIL. Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6902.htm>. Acesso em: 27 jan.2016.

³⁸⁵ BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 27 jan.2016.

³⁸⁶ BRASIL. Decreto nº 5.746, de 5 de abril de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5746.htm>. Acesso em: 27 jan.2016.

³⁸⁷ BRASIL. Resolução nº 02, de 18 de abril de 1996. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res96/res0296.html>>. Acesso em: 27 jan.2016.

	caso de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA-RIMA e dá outras providências; ³⁸⁸
IN ICMBio n° 03/2007	Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a criação de Unidade de Conservação Federal das categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável; ³⁸⁹
IN ICMBio n° 05/2008	Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de estudos técnicos e consulta pública para a criação de unidade de conservação federal; ³⁹⁰
Portaria do MMA 380/2005	Cadastramento de Unidades de Conservação; ³⁹¹
Lei Estadual 11.520/2000	Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul; ³⁹²
Decreto Estadual do RS 34.256/1992	Cria o Sistema Estadual de Unidades de Conservação e dá outras providências. ³⁹³
Decreto Estadual do RS 38.814/1998	Regulamenta o Sistema Estadual de Unidades de Conservação - SEUC e dá outras providências. ³⁹⁴
Resolução CONSEMA/RS 001/00	Fixa critérios de compensação de danos ambientais causados por grandes empreendimentos; ³⁹⁵

A legislação estabelece diversos critérios para criação das UCs com diferentes tipologias adequadas aos aspectos naturais sejam eles de uso sustentável ou de proteção integral.

³⁸⁸ BRASIL. Resolução n° 428, de 17 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=641>>. Acesso em: 27 jan.2016.

³⁸⁹ BRASIL. Instrução Normativa n° 03, de 18 de setembro de 2007. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/240/_arquivos/in_icmbio_03_criao_resex_e_rds_pdf_240.pdf>. Acesso em: 27 jan.2016.

³⁹⁰ BRASIL. Instrução Normativa n° 5, de 15 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/criacao_2008.pdf>. Acesso em: 27 jan.2016.

³⁹¹ BRASIL. Portaria n° 380, de 27 de dezembro de 2005. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dap_cnuc2/_arquivos/portaria_380_cnuc.pdf>. Acesso em: 27 jan.2016.

³⁹² RIO GRANDE DO SUL. Lei n° 11.520 de 03 de agosto de 2000. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=2949>. Acesso em: 27 jan.2016.

³⁹³ RIO GRANDE DO SUL. Decreto n° 34.256 de 02 de abril de 1992. Disponível em: <http://www.sema.rs.gov.br/upload/Dec%20Est%2034256-92_Cria%20SEUC.doc>. Acesso em: 27 jan.2016.

³⁹⁴ RIO GRANDE DO SUL. Decreto n° 38.814 de 26 de agosto de 1998. Disponível em: <http://www.sema.rs.gov.br/upload/Dec%20Est%2038814-98_Regulamenta%20SEUC.doc>. Acesso em: 27 jan.2016.

³⁹⁵ RIO GRANDE DO SUL. Resolução Consema n.º 001/00. Disponível em: <<http://www.fepam.rs.gov.br/consema/Res01-00.asp>>. Acesso em: 27 jan.2016.

4. TIPOLOGIA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

O terceiro capítulo da Lei nº 9.985/2000 descreve os tipos de UCs e os objetivos de cada uma delas. Entre os objetivos constam a preservação da biodiversidade, de espécies específicas da flora ou fauna, a beleza cênica, entre outros.

Inexiste categoria direcionada especificamente à preservação de recursos hídricos, prevenção de cheias ou recarga de aquíferos. Já houve indicação de criação da categoria “Reserva Produtora de Água”, pelo deputado Fernando Gabeira e que atenderia a esse objetivo, todavia a mesma foi vetada e não permaneceu na lei do SNUC³⁹⁶. Na legislação estadual do Rio Grande do Sul o Decreto Estadual 38.814/1998, no que diz respeito a Área de Proteção Ambiental – APA, inclui em seus objetivos “proteger recursos hídricos e bacias hidrográficas” (Art.12, III). No entanto, toda unidade de conservação, mantendo a vegetação nativa, protege de alguma forma os recursos hídricos, mesmo não sendo o objetivo primordial de sua criação.

Após a edição da lei federal e seu decreto regulamentador foram absorvidas as categorias e critérios da lei federal na legislação gaúcha. Haja vista que segundo orientação da SEMA a legislação estadual sofrerá atualização, principalmente no que se refere às categorias de UC; algumas categorias existentes no SEUC não são admitidas pela legislação federal relativa ao SNUC.

Na Tabela 2 estão representadas as categorias segundo a lei federal e os decretos estaduais, bem como os usos permitidos para cada tipologia. Percebe-se que as tipologias na lei federal diferem singelamente das tipologias da legislação estadual – SEUC.

Tabela 2: Categorias de UC pelo SNUC e SEUC.

Grupos	Tipos	Usos	SNUC	SEUC
Unidades de Proteção Integral	Estação Ecológica	Preservação da natureza; Realização de pesquisas científicas; Visitas com objetivo educacional;	X	X
(preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais)	Reserva Biológica	Preservação da diversidade biológica ; Recuperação dos ecossistemas alterados; Visitas apenas com objetivo educacional;	X	X
	Parque Nacional (ou Estadual ou Natural Municipal)	Preservação dos ecossistemas naturais e sítios de beleza cênica; Maior interação entre visitante e natureza; Desenvolvimento de atividades recreativas, educativas e de interpretação ambiental; Realização de pesquisas científicas;	X	X

³⁹⁶ SANTILLI, Juliana. Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. Peirópolis: IEB - Instituto Internacional de Educação do Brasil e ISA - Instituto Socioambiental, 2005. - 1°.

	Monument o Natural	Preservação de lugares singulares, raros e de grande beleza cênica; Diversas atividades de visitação;	X	X
	Refúgio da Vida Silvestre	Proteção de ambientes naturais, no qual se objetiva assegurar condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna; Permite diversas atividades de visitação e a existência de áreas particulares, assim como no monumento natural;	X	X
	Reserva Particular do Patrimônio Natural	Áreas particulares, com o objetivo de preservação do ambiente natural, gravada com perpetuidade, sem implicar em desapropriações, sob a fiscalização governamental;		X
Unidades de Conservação Provisórias	Reservas de Recursos Naturais	SNUC: O Poder Público poderá decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, para a realização de estudos com vistas à criação de Unidade de Conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes; SEUC: Áreas de domínio público, desabitadas ou pouco habitadas que por falta de definição sobre o uso da terra e de seus recursos convém preservá-las até que pesquisas e critérios sociais, econômicos e ecológicos indiquem seu uso adequado;	X	X
	Reservas Florestais			X
Unidades de Uso Sustentável (Compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais)	Área de Proteção Ambiental	Área dotada de atributos naturais, estéticos e culturais importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas.; Geralmente, é uma área extensa, com o objetivo de proteger a diversidade biológica, ordenar o processo de ocupação humana e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais; É constituída por terras públicas e privadas; No RS: objetivo de proteger recursos hídricos e bacias hidrográficas;	X	X
	Área de Relevante Interesse Ecológico	Preservar os ecossistemas naturais de importância regional ou local; Área de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana; Terras públicas e privadas;	X	
	Floresta Nacional (ou Estadual ou Municipal)	Área com cobertura florestal onde predominam espécies nativas, visando o uso sustentável e diversificado dos recursos florestais e a pesquisa científica; É admitida a permanência de populações tradicionais que a habitam desde sua criação;	X	X
	Reserva Extrativista	Área natural utilizada por populações extrativistas tradicionais onde exercem suas atividades baseadas no extrativismo, na agricultura de subsistência e na	X	X

		criação de animais de pequeno porte, assegurando o uso sustentável dos recursos naturais existentes; Permite visitação pública e pesquisa científica;		
	Reserva de Fauna	Área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas; Estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos;	X	X
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Área natural onde vivem populações tradicionais que se baseiam em sistemas sustentáveis de exploração de recursos naturais; Permite visitação pública e pesquisa científica;	X	
	Reserva Particular do Patrimônio Natural	Área privada com o objetivo de conservar a diversidade biológica; Permitida a pesquisa científica e a visitação turística, recreativa e educacional; Criada por iniciativa do proprietário;	X	
	Horto Florestal	Áreas de domínio público ou privado, caracterizadas pela existência de culturas florestais nativas ou exóticas, passíveis de exploração racional, através de manejo sustentável; Constituem-se em centros de pesquisas e bancos genéticos onde é altamente recomendado, sob zoneamento, o cultivo, a conservação e a recomposição de populações nativas vegetais ou animais, bem como o ensino, a educação ambiental e o lazer;		X
	Jardim Botânico	Áreas de domínio público ou privado, com o objetivo de manejo visando a conservação “ex situ” de coleções de plantas, a pesquisa científica, o lazer e a educação ambiental;		X
	Estrada-Parque	Parques lineares, sob administração pública, de alto valor panorâmico, cultural, educativo e recreativo. As margens, em dimensões variáveis, são mantidas em estado natural ou semi-natural, não sendo necessária a desapropriação, mas, somente, o estabelecimento de normas quanto ao limite de velocidade, pavimentação, sinalização e faixa a ser protegida;		X
	Reserva da Biosfera	Art 41 Lei das SNUC: “é um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, com os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações.”	X	

Quando se inicia uma campanha ou projeto para criação de uma UC o sigilo de informação é um desafio. Uma vez que a notícia se espalha, corre-se o risco de aumento da taxa de desmatamento para aproveitamento da área enquanto a UC não esteja formalizada, gerando fatos consumados na remoção de vegetação nativa ou aterro de áreas úmidas. Por isso a Lei do SNUC, em seu Art. 22-A, prevê uma ferramenta de

proteção provisória de áreas para a realização de estudos com vistas na criação de UC. O objetivo desta limitação administrativa é garantir a proteção da área até que sejam elaborados os estudos técnicos para criação da unidade. Durante o período de validade não é permitida a implantação de empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental. O prazo de validade desta restrição é de 7 meses (Art. 22-A §2º, Lei do SNUC).

*Art. 22-A. O Poder Público poderá, ressalvadas as atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento e obras públicas licenciadas, na forma da lei, **decretar limitações administrativas provisórias** ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, **para a realização de estudos com vistas na criação de Unidade de Conservação**, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes. (Incluído pela Lei nº 11.132, de 2005). (Lei do SNUC, grifo nosso)*

*§ 2º A destinação final da área submetida ao disposto neste artigo será definida no **prazo de 7 (sete) meses**, improrrogáveis, findo o qual fica extinta a limitação administrativa.*

§ 5º As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

§ 6º A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

§ 7º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.

As UCs do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, bem como os limites da UC podem ser ampliados, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade (Art. 22, § 5 e § 6 Lei do SNUC). “A inclusão deste artigo na Lei do SNUC permite, por exemplo, que parte da área de uma APA ou ARIE (em bom estado de conservação) seja transformada numa reserva Biológica. Ressalta-se que a transformação de uma APA ou ARIE em UC de proteção integral só pode ser efetuada pelo mesmo ente federativo que criou a unidade. Exemplo: O prefeito pode transformar parte de uma APA Municipal numa Reserva Biológica, Monumento Natural, Refúgio de

Vida Silvestre, Parque Natural Municipal ou Estação Ecológica.”³⁹⁷ Já a redução (desafetação) da área de um parque somente pode ser feita por lei, não por decreto (Art. 22 § 7, Lei do SNUC).

Diante destes pressupostos legais e tipologias das UCs é importante descrever os procedimentos necessários a serem adotados para a sua criação, assim como para a sua manutenção a fim de que atinja seu objetivo inicialmente proposto.

4.1. AS RESERVAS DA BIOSFERA

O Decreto 4.340/2002 estabelece a Reserva da Biosfera como um “modelo de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, que tem por objetivos básicos a preservação da biodiversidade e o desenvolvimento das atividades de pesquisa científica, para aprofundar o conhecimento dessa diversidade biológica, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações” (Art. 41). O gerenciamento das Reservas da Biosfera será coordenado pela Comissão Brasileira para o Programa "O Homem e a Biosfera" - COBRAMAB, de que trata o Decreto de 21 de setembro de 1999, com a finalidade de planejar, coordenar e supervisionar as atividades relativas ao Programa (Decreto 4.340/2002, Art. 42).

4.2. CATEGORIAS MAIS INDICADAS PARA PROTEÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

Entre as categorias do SNUC que tem objetivos mais aproximados à preservação dos recursos hídricos três se destacam:

- A *Estação Ecológica* (Art. 9), que “tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas”.
- A *Reserva Biológica* (Art. 10), que “tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.” E

³⁹⁷ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Roteiro para Criação de Unidades de Conservação Municipais [Relatório] / Departamento de Áreas Protegidas. - Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2010. P. 22.

- A *Área de Proteção Ambiental* (APA, Art. 15), que “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”. Existem diversas APAs criadas tendo por principal motivação a preservação de recursos hídricos.

Para a Estação Ecológica e a Reserva Biológica a lei prevê um trâmite emergencial em casos de urgência de medidas conservacionistas devido à elevada importância biológica, fragilidade ou ameaça dos recursos naturais, eliminando a obrigatoriedade da realização de consulta pública.³⁹⁸

A Área de Proteção Ambiental - APA é um tipo de unidade de conservação que permite moradias e atividades econômicas dentro de sua área, tanto que há cidades dentro de APAs, como é o caso de Glorinha ou Santo Antônio da Patrulha, no RS. Dentro de uma APA também pode haver outras unidades de conservação mais restritivas, então chamadas de Zonas Especiais, como é o caso do Refúgio da Vida Silvestre Banhado dos Pachecos, que se localiza dentro da APA do Banhado Grande.

A APA deve ter um Plano de Manejo e um Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE, que preveem diferentes zonas e graus de proteção de acordo com a sensibilidade e importância ecológica de cada área. O plano de manejo da APA vai indicar em que área da APA que tipo de atividades não podem ser realizadas para assegurar o cumprimento dos objetivos da APA. Para garantir esta proteção os licenciamentos ambientais realizados dentro da área da APA precisam passar pela administração da APA, e eventualmente também pelo Conselho da mesma.

Para o licenciamento ambiental de uma atividade no interior de uma APA a Resolução 10/1988 do CONAMA exige, além da licença ambiental, uma licença especial da entidade administradora da APA para atividades industriais potencialmente poluidoras (Art. 7) e prévia autorização da entidade administradora para projetos de urbanização. O Estudo de Impacto Ambiental deve demonstrar a compatibilidade da atividade com os propósitos da APA. No caso de a APA não possuir plano de manejo, esse processo fica prejudicado. Para tanto pode haver um Plano de Ação Emergencial que estabelece provisoriamente as atividades compatíveis com a APA e quais os cuidados a serem adotados³⁹⁹ No caso da APA do Banhado Grande, a SEMA/RS emitiu duas portarias que, mesmo não havendo ainda Plano de Manejo, determinam a avaliação de processos de licenciamento pela APA tanto dentro da área da APA quanto no entorno

³⁹⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Roteiro para Criação de Unidades de Conservação Municipais [Relatório] / Departamento de Áreas Protegidas. - Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2010, p.22.

³⁹⁹ FARENA, Duciran Van Marsen. Aspectos polêmicos acerca da criação e implantação de unidades de conservação. Boletim Científico ESMPU. 2007. 24/25: Vol. Seção II, p.139.

em uma distância de até 10 km. Desta forma a administração da APA ou, em alguns casos, o Conselho, emite condicionantes à licença, como a recomposição de mata ciliar com relatório e prazo estabelecido e o direcionamento da Reserva Legal para áreas de interesse da APA para estabelecer corredores ecológicos ou proteger mananciais.

Jurisprudência: vide ao final caso de suinocultura em APA que veda esta atividade.

5. O PROCESSO DE CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

As Unidades de Conservação são criadas por ato do Poder Público (Art. 22 da Lei n. 9.985/2000), no entanto a lei não fixa requisitos a respeito da natureza do ato de criação. Portanto, segundo Farena,⁴⁰⁰ qualquer ato administrativo declaratório de proteção de determinado espaço, como manifestação administrativa, decreto ou resolução⁴⁰¹ é suficiente para obrigar, desde logo, o poder público a implementar a proteção daquela área, conforme a modalidade concebida, promovendo tudo o que for necessário para tanto, inclusive desapropriações por interesse social (Lei n. 4.132/1962, art. 2º, g).

A maioria das UCs municipais são criadas por decreto do prefeito, mas o Poder Legislativo (Câmara dos Vereadores) também pode criar UC por meio de lei. Para tanto, em cumprimento à Lei do SNUC, é necessário que o projeto de lei venha acompanhado de estudos técnicos que indiquem a categoria a ser criada.⁴⁰²

Uma vez criada a Unidade de Conservação, o Poder Público tem a obrigação de implantá-la, não podendo se eximir da implantação argumentando que a forma ou categoria não foi a correta. Se houver decreto que delimite a área e autorize o poder público a desapropriar, mesmo que isto não ocorra e o decreto expropriatório caduque, a UC continua existindo, bem como a obrigação do estado de implantá-la. Somente se a UC for desfeita por meio de uma lei é que o poder público está livre da obrigação de implantar a UC e de realizar a regularização fundiária.⁴⁰³

⁴⁰⁰ FARENA, Duciran Van Marsen. Aspectos polêmicos acerca da criação e implantação de unidades de conservação. Boletim Científico ESMPU. 2007. 24/25: Vol. Seção II, p.128.

⁴⁰¹ ARAÚJO, Rodrigo Vasconcelos Coelho de. Aspectos constitucionais acerca das unidades de conservação Brasília: Supremo Tribunal Federal, 1997, p.3.

⁴⁰² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Roteiro para Criação de Unidades de Conservação Municipais. Departamento de Áreas Protegidas. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2010, p.21.

⁴⁰³ FARENA, Duciran Van Marsen. Aspectos polêmicos acerca da criação e implantação de unidades de conservação. Boletim Científico ESMPU. 2007. 24/25: Vol. Seção II, p.128.

A demanda para a criação de uma UC pode vir de técnicos da prefeitura, pesquisadores, vereadores, sociedade civil, ONGs ambientalistas, etc.⁴⁰⁴ No caso da APA do Banhado Grande, por exemplo, a demanda foi encaminhada por uma ONG ambientalista (Associação de Preservação da Natureza do Vale do Gravataí - APNVG) que criou um movimento pela implantação da UC (Comissão de Luta pela Efetivação da APA Banhado Grande - CLEAPA, entrevista 01).

O ato de criação da UC ainda não garante que esta “saia do papel”. Foi o que aconteceu com a APA do Banhado Grande, que com mais de uma década de existência ainda não tinha alcançado nenhuma efetividade. Por isso o Ministério Público-MP ingressou com uma Ação Civil Pública em 2013, resultado de um Inquérito Civil Regional de 2009, obtendo uma liminar que, entre outras decisões, suspendeu a concessão de qualquer anuência ou autorização para instalação de empreendimentos, obras ou atividades que causassem potencial degradação ambiental no interior da APA e em sua área de entorno. Mais de um ano depois o Estado do Rio Grande do Sul, a Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Roessler - FEPAM e o MP assinaram acordo que prevê a elaboração do Plano de Manejo da APA e restringe o licenciamento ambiental na área.⁴⁰⁵

A criação de uma UC deve ser precedida de uma consulta pública (Art. 22 § 2º Lei do SNUC), sendo que a função da consulta pública não é decidir pela criação ou não da UC, mas sim contribuir para a identificação da localização, dimensão e limites mais adequados. Portanto a consulta pública não caracteriza um plebiscito para decidir se a unidade deve ser ou não criada. Então, como a oposição das comunidades envolvidas não impede a criação da UC, a consulta pública não é essencial à formação do ato. Nesse caso o interesse público na preservação ambiental prevalece sobre os interesses particulares dos afetados, que podem fazer jus a outro tipo de compensação. Como diz Farena, “é fácil perceber que, se dependesse da aprovação dos afetados, dificilmente uma UC seria criada no Brasil. O mesmo se diga da realização de estudos, porque estes não têm caráter vinculante”.⁴⁰⁶ Se a audiência pública não se realizar devido a protestos ou

⁴⁰⁴ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Roteiro para Criação de Unidades de Conservação Municipais [Relatório] / Departamento de Áreas Protegidas. - Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2010, p.29.

⁴⁰⁵ RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público. MP, Estado e Fepam firmam acordo para preservação da APA Banhado Grande [Artigo] // Agência de Notícias do Ministério Público do RS. - 09 de 10 de 2014. Disponível em: <<https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB4QFjAAahUKEwictIGWxOXHahUBLhQKHWalDbM&url=http%3A%2F%2Fmp.rs.mp.br%2Fambiente%2Fnoticias%2Fid36670.html%3Fimprensa%3D1&usq=AFQjCNEkUijjqfOboTpLipPjRAXkAHflg>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

⁴⁰⁶ FARENA, Duciran Van Marsen. Aspectos polêmicos acerca da criação e implantação de unidades de conservação. Boletim Científico ESMPU. 2007. 24/25: Vol. Seção II, p.131.

boicote, a formalidade considera-se cumprida, não cabendo nenhum tipo de questionamento posterior.⁴⁰⁷

Feito estes apontamentos sobre a criação das UCs, importa detalhar passo a passo como sua criação deve ser encaminhada.

5.1. PASSO A PASSO

A Figura 1 apresenta de forma simplificada as etapas para a efetivação de uma Unidade de Conservação. Os passos variam de acordo com a categoria da UC, podendo ser exigido ou não a consulta pública, por exemplo. Importante desde o início envolver, na medida do possível, a população local na definição dos limites e das restrições ao uso, bem como desde o início estudar as formas de viabilizar a regularização fundiária, caso necessário.

Os estudos preliminares da área podem ser feitos somente com pesquisa em literatura e internet, economizando tempo e recursos. Com isso já se pode registrar a abertura do processo para criação da UC junto à Secretaria Municipal do Meio Ambiente ou a Secretaria Estadual do Meio Ambiente e seus respectivos órgãos responsáveis por UC. Estando registrado, podem se iniciar os estudos técnicos, definição da categoria e delimitação mais precisa da área.

Uma consulta a outros órgãos ativos na área é importante para evitar conflitos futuros e construir alianças pela criação da UC. Podem ser órgãos de agricultura, pesca, meio ambiente, mineração, saneamento, patrimônio histórico, espeleológico, cultural, artístico, entre outros órgãos do governo.

A consulta pública serve para comunicar a comunidade sobre a implantação de uma UC, buscar opiniões, sugestões, e informar sobre as restrições, regularização fundiária e outros assuntos importantes para a população. Não se trata de um plebiscito para decidir pela criação ou não da UC.

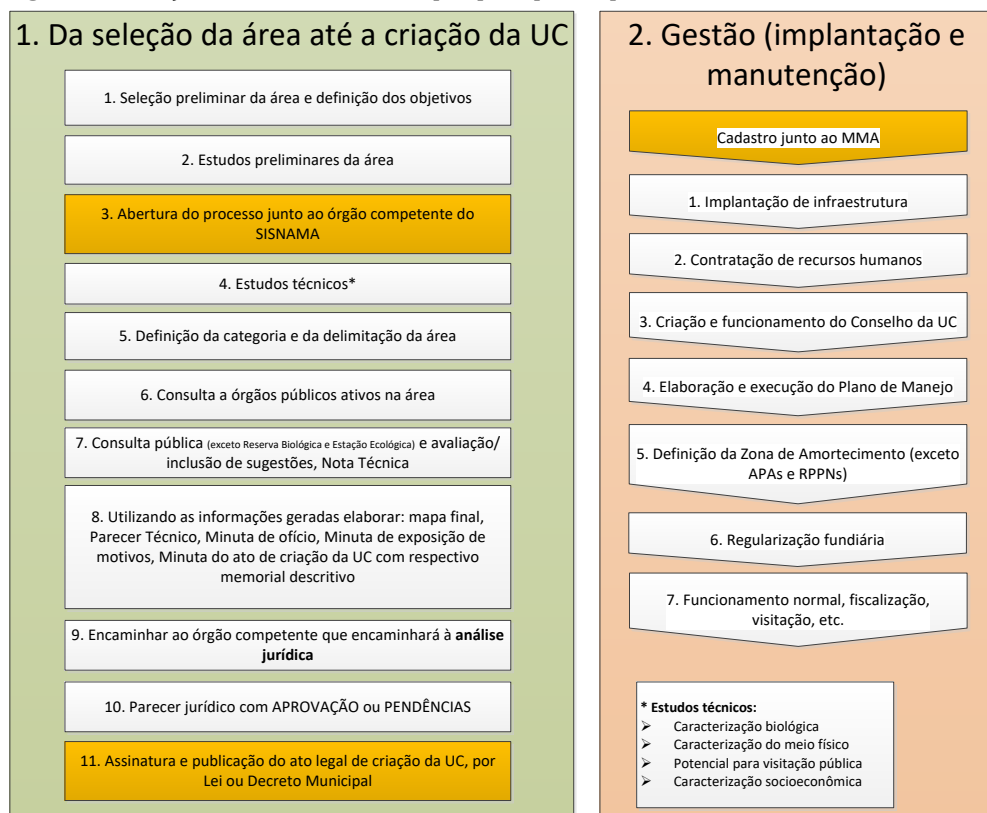
Com as informações geradas até este momento, inclusive aquelas levantadas nos contatos com outros órgãos ativos na área e a consulta pública, pode-se proceder à elaboração do mapa final, do Parecer Técnico, da Minuta de ofício, da Minuta de exposição de motivos e da minuta do ato de criação da UC com respectivo memorial descritivo. Estes documentos são encaminhados ao órgão onde o processo foi aberto, e o mesmo encaminhará a documentação para análise jurídica.

Havendo parecer jurídico positivo, o mesmo pode ser encaminhado para assinatura de decreto pelo poder executivo ou como projeto de lei para votação no

⁴⁰⁷ FARENA, Duciran Van Marsen. Aspectos polêmicos acerca da criação e implantação de unidades de conservação. Boletim Científico ESMPU. 2007. 24/25: Vol. Seção II, p.133.

legislativo. Como vimos anteriormente, há autores que consideram também válida a criação de UCs por outros meios, como resoluções.

Figura 1: Criação de uma UC municipal pelo poder público⁴⁰⁸



Além da observação dos procedimentos para criação de uma UC é importante que a área seja adequadamente escolhida por suas características ambientais a fim de atingir o objeto ao qual se pretende, ou seja, a proteção dos recursos hídricos.

5.1.1. CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO DA ÁREA

A justificativa para criar uma UC tem de estar de acordo com os objetivos da classe escolhida. Para o caso de buscar a proteção de recursos hídricos, outras características da área dignas de proteção podem ser arroladas, uma vez que não importa

⁴⁰⁸ RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Roteiro Estadual para criação de UCs municipais. Disponível em: <http://www.sema.rs.gov.br/upload/Roteiro_Cria%C3%A7%C3%A3o-UCs_MMA2010.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2016.

sob qual argumento o recurso hídrico será protegido, desde que a proteção efetivamente aconteça.

Logo, o processo de seleção das áreas é complexo, tendo sido evoluído e aprimorado no sentido de incorporar aspectos sociais e econômicos além dos ambientais primordialmente verificados. Assim, a criação das UC supera a ordem conservacionista e parte para uma visão de instrumento de gestão socioeconômica do território.⁴⁰⁹

Segundo o Ministério do Meio Ambiente,⁴¹⁰ são consideradas áreas com potencial de serem transformadas em UC aquelas que possuem uma ou mais das seguintes características:

- remanescentes em bom estado de conservação,
- presença de espécies ameaçadas, raras, migratórias, endêmicas,

áreas inseridas no PROBIO,⁴¹¹

- beleza cênica,
- potencial para ecoturismo,
- rica em biodiversidade,
- sítios raros,
- presença de recursos hídricos e
- disponibilidade de uso sustentável dos recursos naturais.

Ademais, a Teoria do Equilíbrio traz importantes informações que devem também ser consideradas na escolha da área:

- i) área de maior tamanho oferece mais benefícios comparados com áreas pequenas;
- ii) ilhas de habitat possuem maiores taxas de extinção e podem manter menos espécies a longo prazo;
- iii) áreas pequenas mantêm populações menores que estariam mais susceptíveis a endogamia e aos efeitos estocásticos, demográficos e ambientais;
- iv) o risco de extinção é inversamente proporcional ao tamanho populacional;

⁴⁰⁹ CORIOLANO, Caroline Pires; PINHEIRO, Renato Torres. Unidades de conservação em área urbana o (des)caso de Palmas-TO. In Congresso Internacional de Direito Ambiental (13.:2009: São Paulo, SP) Direito ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural/coordes. Antônio Hermann Benjamin, Elacio Lecey, Silvia Cappelli. – São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009. 2v. p.446.

⁴¹⁰ RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Roteiro Estadual para criação de UCs municipais. Disponível em: <http://www.sema.rs.gov.br/upload/Roteiro_Cria%C3%A7%C3%A3o-UCs_MMA2010.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2016.

⁴¹¹ Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira do Ministério do Meio Ambiente.

- v) as consequências negativas do efeito de borda são mais pronunciadas em áreas menores devido a maior proporção de borda em relação a área central.⁴¹²

O mapeamento do atributo contínuo, que é a insubstituibilidade, é uma medida importante da área para com o objeto de sua criação. Ou seja, áreas totalmente insubstituíveis contêm espécies da fauna e flora não encontradas em outros locais e possuem importância maior para a conservação da biodiversidade. Assim, esta abordagem permite valorar alternativas locais com base na importância para a conservação verificada através do critério da substitutibilidade.⁴¹³

Portanto, diante destes apontamentos é essencial que, antes da criação de uma UC, sejam realizados os estudos técnicos necessários para identificar e descrever como a área a ser preservada atingirá os objetivos de conservação arrolados, no presente caso de proteção de recursos hídricos.

5.1.2. DO PLANO DE MANEJO

O Plano de Manejo - PM é a lei interna da UC. Assim, a lei determina que sejam geridas por organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos da unidade. É um documento fundamentado nos objetivos a serem seguidos naquela UC, motivados pela sua criação. Assim, o PM estabelece as normas que devem ser seguidas em todos os aspectos da UC, tais como: uso dos recursos naturais, instalação de estruturas físicas, visitação pública, população tradicional, pesquisa científica, limites da UC, zona de amortecimento, corredores ecológicos, dentre diversos outros aspectos.

Todas as UC devem ter um PM a ser elaborado no prazo de 5 (cinco) anos a partir da data de sua criação. Assim, ele deve abranger a área da UC, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

Em caráter explicativo, zona de amortecimento é o entorno de uma UC, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade. É um espaço destinado a diminuir ou enfraquecer os efeitos das atividades na área circundante de uma UC. Por isso as zonas

⁴¹² MAC ARTHUR e E.O. WILSON (1963). An equilibrium theory of insular biogeography. *Evolution* 17:373-387.

⁴¹³ CORIOLANO, Caroline Pires; PINHEIRO, Renato Torres. Unidades de conservação em área urbana o (des) caso de Palmas-TO. In Congresso Internacional de Direito Ambiental (13.:2009: São Paulo, SP) Direito ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural/coordes. Antônio Hermann Benjamin, Elacio Lecey, Silvia Cappelli. – São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009. 2v. p.448.

de amortecimento do grupo de proteção integral uma vez definidas não podem ser transformadas em zona urbana,⁴¹⁴ integrando assim a zona rural.

Neste sentido, é justamente nesta área, na vizinhança de uma UC, que atividades e obras como aeroportos, estações rodoviárias ou ferroviárias, distritos industriais, aplicação de agrotóxicos através de aviões ou helicópteros, experimentos agrícolas e pecuários com introdução de organismos geneticamente modificados, e áreas de exercícios militares não tem justificativa de estar. Todavia, os usos agrícolas e pecuários existentes anteriormente à constituição da área como zona de amortecimento de UC não podem ser impedidos, sob pena de desapropriação indireta; tal fato aponta para necessidade de integração social e econômica das comunidades vizinhas a proteção da UC.⁴¹⁵

De acordo com o previsto na Resolução CONAMA 428/2010, a zona de amortecimento de UC sem plano de manejo diminuiu de 10 mil para 3 mil metros, nos casos de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerados pelo órgão ambiental licenciador, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental (EIA/Rima). Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA/Rima, a zona de amortecimento a ser considerada, para as UC que ainda não têm plano de manejo, é de 2 mil metros.

Também, os corredores ecológicos são porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando UCs, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais.⁴¹⁶ Os corredores ecológicos normalmente são definidos com base em estudos científicos. O primeiro deles é o Estudo Representativo dos biomas e ecossistemas em relação às unidades de conservação existentes. Em seguida, faz-se o Estudo de Prioridade para a Conversação, no qual são identificadas, por biomas, as áreas consideradas prioritárias para a conservação da biodiversidade.⁴¹⁷

O processo de consolidação e gestão da UC ainda dará diversas oportunidades para participação popular, tanto na elaboração do plano de manejo quanto através do

⁴¹⁴ Art. 49 A área de uma unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral é considerada zona rural, para os efeitos legais. Parágrafo único. A zona de amortecimento das unidades de conservação de que trata este artigo, uma vez definida formalmente, não pode ser transformada em zona urbana.

⁴¹⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.994.

⁴¹⁶ BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 27 jan.2016.

⁴¹⁷ CORTE, Dione Angélica de Araújo. O Estado de São Paulo, 20.8.200, p. A-16.

conselho (consultivo ou deliberativo), conforme o modelo da unidade.⁴¹⁸ Na elaboração do plano de manejo deve ser assegurada ampla participação da população residente, por seus representantes nos conselhos ou em audiências públicas. Nas UCs do grupo de proteção integral não há essa obrigatoriedade, e essa discussão pode ficar limitada ao conselho consultivo. No entanto a participação das populações locais é encorajada (Art. 5º, III).

5.1.3. DIREITOS E DEVERES DA POPULAÇÃO TRADICIONAL

A população tradicional é aquela pré-existente a transformação de determinada área em UC, cuja existência seja baseada em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais. Portanto, para se identificar a população tradicional pode-se compreender pela tradição que se transmite pelas gerações, sendo a população tradicional aquela que permanece no local desde a época dos seus pais. Ou, a tradição exigiria a prova dos ascendentes ligados à área ou ali presentes.

Outrossim, na criação de uma UC, além do aspecto formal e da necessidade de investimento público, há conflitos com a população local que precisam ser equacionados. Conforme aponta o Dr. Farena, a “criação de uma unidade de conservação é sempre um ato traumático pelas múltiplas reações que provoca nas comunidades que vivem ou exploram a área ou seu entorno, sem falar em comunidades tradicionais, como índios e quilombolas”⁴¹⁹ Por isso a Lei do SNUC prevê procedimentos para que as comunidades afetadas sejam ouvidas.

Por esta via, dependendo da tipologia da UC, as populações tradicionais que não puderem ser mantidas na área, por incompatibilidade, serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público.⁴²⁰

Em outras UC, tais como Reserva Extrativista e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, as populações tradicionais participam da preservação, recuperação, defesa

⁴¹⁸ FARENA, Duciran Van Marsen. Aspectos polêmicos acerca da criação e implantação de unidades de conservação. Boletim Científico ESMPI. 2007. 24/25: Vol. Seção II, p.132.

⁴¹⁹ FARENA, Duciran Van Marsen. Aspectos polêmicos acerca da criação e implantação de unidades de conservação. Boletim Científico ESMPI. 2007. 24/25: Vol. Seção II, p.127.

⁴²⁰ 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. § 1º O Poder Público, por meio do órgão competente, priorizará o reassentamento das populações tradicionais a serem realocadas. § 2º Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este 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. § 3º Na hipótese prevista no § 2º, as normas regulando o prazo de permanência e suas condições serão estabelecidas em regulamento.

e manutenção dessas UCs⁴²¹ não podendo, assim, fazer uso de espécies ameaçadas de extinção, nem realizar atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas. Ademais, a transgressão dolosa configura crime ambiental conforme preconiza o Art. 40 da Lei 9.605/1998.

5.1.4. A DESAPROPRIAÇÃO

O art. 5º, XXIII, da Constituição Federal de 1988 determina que a propriedade deva cumprir sua função social, e o art. 186, II, diz que a função social da propriedade rural é cumprida quando ocorre a preservação do meio ambiente de sua área, donde se deriva o conceito de “função social ambiental” da propriedade.⁴²² O estabelecimento do meio ambiente sadio como direito constitucional do cidadão corrobora a dimensão ambiental da função da propriedade⁴²³ obrigando o proprietário, por exemplo, a preservar as APPs e dando a todo cidadão o direito de fiscalizar o cumprimento desta obrigação.

Como coloca Eros Grau,⁴²⁴ a função social e ambiental da propriedade não apenas determina que a propriedade seja exercida sem causar prejuízo de terceiros ou da qualidade ambiental; a função social ambiental permite que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, como o reflorestamento de mata ciliar ou manutenção da reserva legal, para que sua propriedade concretamente se adeque à preservação do meio ambiente. Em última consequência a função social ambiental autoriza o Poder Público a promover desapropriações em áreas privadas situadas em unidades de conservação, se esta for a melhor forma de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.⁴²⁵ Essa desapropriação é prevista no art. 5º, XXIV, da constituição federal como um ato compulsório do Poder Público para trazer para si um patrimônio particular, o que faz pela necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.⁴²⁶

⁴²¹ Art. 23. A posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável serão regulados por contrato, conforme se dispuser no regulamento desta Lei. § 1º As populações de que trata este artigo obrigam-se a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação.

⁴²² FREITAS, Emmanuel Oguri. A função social ambiental da propriedade rural: Reelaborações político-jurídicas sobre a produção e a terra. PPG UFF. Rio de Janeiro: PPG UFF, 2003. –Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_e_politica_emmanuel_oguri_freitas.pdf. > Acesso em: 10 jan. 2016.

⁴²³ MACHADO, Hêbia. A função ambiental da propriedade. Periódico. JusBrasil. 2014. Disponível em: <<http://hebiamachado.jusbrasil.com.br/artigos/111895858/a-funcao-ambiental-da-propriedade>. > Acesso em: 10 jan. 2016.

⁴²⁴ GRAU, Eros Princípios fundamentais de direito ambiental. Periódico. Revista de Direito Ambiental: Revista dos Tribunais, 1997. - 02.

⁴²⁵ ARAÚJO, Rodrigo Vasconcelos Coelho de. Aspectos constitucionais acerca das unidades de conservação. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 1997, p.8.

⁴²⁶ ARAÚJO, Rodrigo Vasconcelos Coelho de. Aspectos constitucionais acerca das unidades de conservação. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 1997, p.7.

Quando uma UC é criada abrangendo propriedades privadas ou parte destas, impõe sobre estas propriedades restrições quanto ao seu uso. No caso de uma APA, por exemplo, pode haver restrições sobre o uso que não impossibilitem a moradia nem o uso econômico das terras, apenas usos que impactem e interfiram com os objetivos da UC.

No entanto, há diversos casos em que a restrição é completa, deixando o proprietário sem possibilidade de usufruto do que é seu, ocorrendo uma desapropriação indireta, pois as limitações e servidões somente podem afetar em parte o direito de propriedade.⁴²⁷ Portanto, estando o proprietário privado do uso do que é seu, e não tendo recebido a indenização devida, deve entrar com ação indenizatória contra o ente da federação (município, estado, união) que impôs a restrição. No entanto, a efetividade do processo como forma de obtenção de indenização é bastante restrita, conforme demonstra o caso do Parque Estadual da Ilha do Cardoso, criado em 1962.⁴²⁸

Silmara Souza não aponta uma solução legal mais rápida do que o processo de indenização, apenas aponta para os problemas existentes e para a necessidade de atuar quando da criação da UC, onde na legislação atual há ferramentas de esclarecimento como audiências públicas e outras formas de se dar publicidade à criação da UC, como por exemplo, através da averbação da restrição ambiental na matrícula do imóvel.⁴²⁹ Também há novas formas de financiamento de UC que podem ser utilizadas para custear as desapropriações, e que podem ser desenvolvidas desde o início do processo, antecipando soluções para problemas futuros. O cálculo do valor das desapropriações está fixado em lei e deve ser feito observando as regulações pertinentes.

5.1.5. AS FONTES DE RECURSOS FINANCEIROS ^{430 431}

Quando o poder executivo ou legislativo edita um decreto ou lei para formação de uma UC, já pode prever a dotação orçamentária para a sua implementação e gestão.

⁴²⁷ SOUZA, Silmara Veiga de. A Criação de Unidades de Conservação da Natureza e a Desapropriação Indireta: Análise da Criação do Parque Estadual da Ilha do Cardoso. Periódico. Universidade Católica de Santos. - Santos: [s.n.], 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=b5d4adb2328af2ef>> Acesso em: 10 jan. 2016.

⁴²⁸ Sobre este tema vide também Costa, Aldo de Campos (2013): Desapropriação em Unidades de Conservação (<http://www.conjur.com.br/2013-mai-02/toda-prova-desapropriacao-unidades-conservacao>)

⁴²⁹ SOUZA, Silmara Veiga de. A Criação de Unidades de Conservação da Natureza e a Desapropriação Indireta: Análise da Criação do Parque Estadual da Ilha do Cardoso. Periódico. Universidade Católica de Santos. - Santos: [s.n.], 2013. - Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=b5d4adb2328af2ef>> Acesso em: 10 jan. 2016.

⁴³⁰ Para saber os custos de implantação e manejo de uma unidade de conservação veja a tese de doutorado de Teresa Cristina de Albuquerque de Castro Dias (2013): UNIDADES DE CONSERVAÇÃO BRASILEIRAS: INVESTIMENTOS, CUSTOS DE MANEJO E POTENCIALIDADES ECONÔMICAS Disponível em: <http://www2.unifap.br/ppgbio/files/2012/02/TESE-FINAL-_Teresa-Cristina-Dias.pdf> Acesso em: 10 jan. 2016.

⁴³¹ Para saber mais sobre cálculo dos serviços ambientais proporcionados por Unidades de Conservação, vide o relatório do MMA organizado por Rodrigo Medeiros e Carlos Eduardo Frickman Young (2011): CONTRIBUIÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO BRASILEIRAS PARA A ECONOMIA NACIONAL. Disponível em:

O Art.34 da Lei do SNUC autoriza que os órgãos responsáveis pela administração das UC recebam recursos ou doações de qualquer natureza, nacionais ou internacionais, com ou sem encargos, provenientes de organizações privadas ou públicas ou de pessoas físicas que desejarem colaborar com a sua conservação. Da leitura deste artigo a interpretação realizada leva a compreender que os recursos doados irão diretamente para determinada UC, o que ainda não ocorre. Os recursos atualmente vão para o órgão responsável pela administração, que no âmbito federal é o IBAMA e no Estado do RS é a SEMA, metodologia que dificulta o direcionamento dos recursos para UCs. Todavia, existem diversas outras formas que uma UC pode receber recursos, quais sejam:

a) **Compensação Ambiental (Licenciamento):** se origina no princípio do poluidor-pagador (Braga, 2013). No processo de licenciamento o empreendedor deve destinar recursos financeiros à implantação e manutenção de UC.⁴³² Em fundamento aos princípios do usuário-pagador, do poluidor-pagador, da prevenção, da precaução e da reparação, o empreendimento que tem a potencialidade de causar impacto significativo ao meio ambiente, tem a obrigação legal de pagar, antecipadamente, de forma a compensar financeiramente os impactos potenciais, negativos e não mitigáveis em prol da manutenção de UCs.^{433,434}

b) **Usuários de Água:** órgãos ou empresas, públicas ou privadas, responsáveis por abastecimento de água, que façam uso de recursos hídricos ou que sejam responsáveis pela geração e distribuição de energia elétrica, que se beneficiem da proteção proporcionada por uma UC, devem contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade (Lei 9.985/2000 Art. 47 e Art. 48).

<http://www.mma.gov.br/estruturas/240/_arquivos/relatorio_final_contribuicao_uc_para_a_economia_nacional_reduzido_240.pdf> Acesso em: 10 jan. 2016.

⁴³² Sobre o assunto consultar: Resolução CONAMA 02/96; Resolução CONAMA 371/06; Decreto 4.340/05; Portaria Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio n. 225/11; Instrução Normativa IBAMA 08/11; Resolução CONSEMA/RS 001/00.

⁴³³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.751.

⁴³⁴ Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.(Regulamento)

§ 1o O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento. (Vide ADIN nº 3.378-6, de 2008)

§ 2o Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 3o Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

c) Turismo Ecológico/Taxa de Visitação: a Lei do SNUC possibilita a conciliação da proteção integral da fauna, da flora e das belezas naturais com a utilização para fins educacionais, recreativos e científicos, abrindo a possibilidade do turismo ecológico. Estas atividades estão regulamentadas no Decreto 84.017/1979, e no Rio Grande do Sul no Decreto Estadual 38.814/1998, Art. 16.

d) Compensação aos Municípios (no RS): o Decreto Gaúcho 38.814/98, Art. 10, reza que os municípios que possuem UCs, poderão receber recursos previstos em Lei a título de estímulo e compensação da preservação e conservação ambiental, desde que cumpridos certos critérios.

e) Doações (no RS): o Art. 5º do Decreto Gaúcho 38.814/98 determina que os órgãos responsáveis pela administração das UC poderão receber, para aplicação na sua gestão e manutenção, recursos ou doações de qualquer natureza, nacionais ou internacionais, provenientes das organizações públicas ou privadas e de pessoas físicas.

5.1.6. A GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Os problemas que podem ocorrer na criação de uma UC já foram discutidos ao longo deste artigo, então nesse ponto cabe um resumo e retrospectiva. Os principais problemas encontrados na literatura foram:

i) criação legal da UC sem a sua efetivação, e sem a produção de um Plano de Manejo: um problema que é muito comum, e que pode ser resolvido mediante o envolvimento do Ministério Público, como foi o caso na APA do Banhado Grande;

ii) falta de indenização dos proprietários atingidos, desapropriação indireta: esse problema está ligado principalmente a UCs mais antigas, onde a legislação ainda não estava muito desenvolvida e não havia muita experiência no assunto. Hoje há mais possibilidades de obtenção de recursos, outras obrigações de comunicação para que os proprietários saibam da criação da UC e do que isto significa, e a possibilidade de se prevenir contra perda de prazo;

iii) falta de recursos financeiros para manter a estrutura, fiscalização e demais atividades: um problema muito frequente, mas que na legislação atual apresenta diferentes possibilidades de solução, conforme apontado no capítulo sobre financiamento;

iv) conflitos com as pessoas, empresas e produtores agrícolas que se encontram na área da UC: conflito quase inevitável, porém que pode ser amenizado através de uma comunicação transparente, mas firme, bem como uma previsão de indenização, quando couber, ou um apoio à mudança das atividades produtivas e da fonte de renda daqueles que permanecerem dentro da UC com restrições quanto às atividades que costumeiramente realizavam. Também os Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) poderiam ser uma ferramenta para lidar com esse tipo de situação (ver capítulo

Mecanismos de incentivo econômico: o exemplo privilegiado do programa de pagamento por serviços ambientais (PSA)

6. EXEMPLOS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO PARA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

Há muitas UC no Brasil criadas tendo um dos principais objetivos a proteção de recursos hídricos. Para uma pesquisa nas UC Estaduais do RS a SEMA mantém um portal que pode ser acessado⁴³⁵ e as UC em âmbito federal a Organização Não Governamental WWF mantem um observatório que também pode ser verificado de forma online.⁴³⁶

Importa referir alguns exemplos de UCs já criadas em prol da proteção dos recursos hídricos no Estado do Rio Grande do Sul, conforme segue:

- APA do Banhado Grande: Tem entre os seus objetivos a proteção de recursos hídricos.
- APA Estadual Delta do Jacuí / Parque Estadual Delta do Jacuí: Contribui para a manter a potabilidade das águas do Guaíba.
- APA Rota do Sol: Tem como objetivo a proteção dos recursos hídricos, principalmente as nascentes dos rios Tainhas e Três Forquilhas.

7. JURISPRUDÊNCIA

A seguir estão apresentados alguns casos que foram judicializados, atinentes ao assunto.

Em processo administrativo, o produtor rural foi condenado ao pagamento de multa por ter mantido criação de gado em área da Estação Ecológica do Taim, em que há proibição expressa pela lei para tal. Diante disso, o Tribunal compreendeu que não há

⁴³⁵ RIO GRANDE DO SUL. Unidades de Conservação. Disponível em: <http://www.sema.rs.gov.br/conteudo.asp?cod_menu=174>. Acesso em: 16 jan. 2016. ;

⁴³⁶ BRASIL. Observatório de UCs. Disponível em: <<http://observatorio.wwf.org.br/unidades/>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

necessidade de comprovação de danos a biota, sendo este presumido nos termos do art. 7º, § 1º, alínea “a”, da Lei 6.902/81.⁴³⁷

No caso em que ocorreu a construção de moradia e plantio de bananeiras na Estação Ecológica Juréia-Itatins. O Superior Tribunal de Justiça compreendeu que, tratando-se de UC destinada à preservação do meio ambiente e à pesquisa científica, não é permitido estabelecer residência em estação ecológica, tampouco explorar atividade econômica, nos termos do disposto na Lei federal nº 6.902/1981. Além disso, reafirmou que "as obrigações derivadas de degradação ambiental são de natureza propter rem", o que significa dizer que aderem ao título e se transferem ao futuro proprietário, por isso confirma-se a responsabilidade pela recuperação dos danos ambientais na Estação Ecológica.⁴³⁸

Em outra situação, houve processamento judicial em detrimento de desempenho de atividade de Suinocultura em escala comercial em APA, ou seja, e exercida em desconformidade com a legislação de regência. No caso, houve expedição de notificação ao recorrente, com concessão de prazo para a cessação de suas atividades.⁴³⁹

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Unidades de Conservação são uma importante ferramenta para a proteção de recursos hídricos e ecossistemas a esses associados. Há diversos exemplos no Brasil de UCs criadas com esta finalidade, e com sucesso, tanto que o uso da água que provém de uma UC pode ser passível de pagamento por parte do usuário, seja empresa de fornecimento de água ou de energia hidroelétrica.

A criação de uma UC pode ter sua iniciativa dentro de um Comitê de Bacia, porém sua administração estará subordinada ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), e não ao comitê. Como o objetivo primordial do parque é a preservação daquela área, e o Comitê de Bacia é uma instância de mediação e negociação entre usuários de água, os objetivos podem eventualmente divergir daqueles da UC, conforme relatado em entrevista (E01).

Um temor quando se abre a discussão sobre uma área para transformá-la em UC, é que a informação vaze e oportunistas destruam os recursos naturais enquanto ainda não

⁴³⁷ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA QUARTA REGIÃO. Processo n º 1998.04.01.021744-0. Disponível em: http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php> Acesso em 13 mai. 2016.

⁴³⁸ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp 1.186.130. Disponível em: <www.stj.jus.br> Acesso em 13 mai. 2016.

⁴³⁹ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL. Processo n º 20090111825174. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/>> Acesso em 13 mai. 2016.

existe a UC. Esse risco pode ser contrabalanceado através de formas provisórias de proteção.

Sugestão de ações:

Para o uso estratégico das UCs para gestão e proteção de recursos hídricos é necessário ter um mapeamento de áreas de importância estratégica e sugerir a criação de uma UC na categoria adequada e com uma fundamentação sólida quanto aos estudos que a embasam. O projeto da UC pode ser encaminhado por um membro do comitê, e o comitê pode dar assessoria para que o projeto tenha força política, exequibilidade, dotação orçamentária e obtenha logo sua efetivação através do Plano de Manejo e da influência sobre processos de licenciamento e fiscalização na sua área.

A comunicação com a comunidade local afetada é fundamental para reduzir conflitos, e o comitê, cuja função é justamente intermediar conflitos, pode ser de grande valia nessa tarefa.

9. REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Rodrigo Vasconcelos Coelho de. Aspectos constitucionais acerca das unidades de conservação. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 1997.

ASSIS. Luciene de. Unidades de conservação ajudam a preservar recursos hídricos [Online] // MMA. - 2015. - 11 de 08 de 2015. - <http://www.mma.gov.br/index.php/comunicacao/agencia-informma?view=blog&id=768>.

BENATTI. José Heder. Presença Humana em Unidade de Conservação: um impasse científico, jurídico ou político? [Relatório]. - Macapá : Programa Nacional da Diversidade Biológica, 1999.

BRAGA, Alice Serpa. Financiamento do Estado e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: Sustentabilidade econômica do Sistema Nacional de Unidades de Conservação [Periódico] // JUS Navigandi. - 2013. - 3667. - <http://jus.com.br/artigos/24948>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 27 jan.2016.

BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 27 jan.2016.

BRASIL. Decreto nº 5.746, de 5 de abril de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5746.htm>. Acesso em: 27 jan.2016.

BRASIL. Instrução Normativa nº 03, de 18 de setembro de 2007. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/240/_arquivos/in_icmbio_03_criao_resex_e_rds_pdf_240.pdf>. Acesso em: 27 jan.2016.

BRASIL. Instrução Normativa nº 5, de 15 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/criacao_2008.pdf>. Acesso em: 27 jan.2016.

BRASIL. Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm>. Acesso em: 27 jan.2016.

BRASIL. Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6902.htm>. Acesso em: 27 jan.2016.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 27 jan.2016.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 27 jan.2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Roteiro para Criação de Unidades de Conservação Municipais [Relatório] / Departamento de Áreas Protegidas. - Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2010.

BRASIL. Observatório de UCs. Disponível em: <<http://observatorio.wwf.org.br/unidades/>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

BRASIL. Portal Brasil. Unidades de conservação ajudam a preservar recursos hídricos. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2015/03/unidades-de-conservacao-ajudam-a-preservar-recursos-hidricos>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

BRASIL. Portaria nº 380, de 27 de dezembro de 2005. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dap_cnuc2/_arquivos/portaria_380_cnuc.pdf>. Acesso em: 27 jan.2016.

BRASIL. Resolução nº 428, de 17 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=641>>. Acesso em: 27 jan.2016.

BRASIL. Resolução nº 02, de 18 de abril de 1996. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res96/res0296.html>>. Acesso em: 27 jan.2016.

CORIOLO, Caroline Pires; PINHEIRO, Renato Torres. Unidades de conservação em área urbana o (des)caso de Palmas-TO. In Congresso Internacional de Direito Ambiental (13.:2009: São Paulo, SP) Direito ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural/coordes. Antônio Hermann Benjamin, Elacio Lecey, Silvia Cappelli. – São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009. 2v. p.446.

CORTE, Dione Angélica de Araújo. O Estado de São Paulo, 20.8.200, p. A-16.

FARENA, Duciran Van Marsen. Aspectos polêmicos acerca da criação e implantação de unidades de conservação. Boletim Científico ESMPU. 2007. 24/25: Vol. Seção II.

FERREIRA, Heline Silvini. Política ambiental constitucional. In: Direito Constitucional ambiental brasileiro/ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato, organizadores. 4.ed. rev. São Paulo; Saraiva, 2011.

FREITAS, Emmanuel Oguri. A função social ambiental da propriedade rural: Reelaboraões político-jurídicas sobre a produção e a terra. PPG UFF. Rio de Janeiro: PPG UFF, 2003. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_e_politica_emmanuel_oguri_freitas.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2016.

GRAU, Eros Princípios fundamentais de direito ambiental. Periódico. Revista de Direito Ambiental: Revista dos Tribunais, 1997.

INSTITUTO DE PESQUISAS E ESTUDOS FLORESTAIS - IPEF Conservação dos Recursos Hídricos por meio da Recuperação e da Conservação da Cobertura Florestal da Bacia do Rio Corumbataí [Relatório]. - Piracicaba: Instituto de Pesquisas e Estudos Florestais, 2002. - http://www.ipef.br/publicacoes/relatorios/plano_diretor_corumbatai.pdf.

MAC ARTHUR e E.O. WILSON (1963). An equilibrium theory of insular biogeography. *Evolution* 17:373-387.

MACHADO, Hébia. A função ambiental da propriedade. Periódico. JusBrasil. 2014. Disponível em: <<http://hebiamachado.jusbrasil.com.br/artigos/111895858/a-funcao-ambiental-da-propriedade>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.994.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 38.814, de 26 de agosto de 1998. Disponível em: <http://www.sema.rs.gov.br/upload/Dec%20Est%2038814-98_Regulamenta%20SEUC.doc>. Acesso em: 27 jan.2016.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 34.256 de 02 de abril de 1992. Disponível em: <http://www.sema.rs.gov.br/upload/Dec%20Est%2034256-92_Cria%20SEUC.doc>. Acesso em: 27 jan.2016.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 11.520 de 03 de agosto de 2000. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=2949>. Acesso em: 27 jan.2016.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público. MP, Estado e Fepam firmam acordo para preservação da APA Banhado Grande [Artigo] // Agência de Notícias do Ministério Público do RS. - 09 de 10 de 2014. Disponível em: <<https://mp-rs.jusbrasil.com.br/noticias/144659373/mp-estado-e-fepam-firmam-acordo-para-preservacao-da-apa-banhado-grande>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Resolução Consema n.º 001/00. Disponível em: <<http://www.fepam.rs.gov.br/consema/Res01-00.asp>>. Acesso em: 27 jan.2016.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<http://www.sema.rs.gov.br/>>. Acesso em: 10 mai. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Roteiro Estadual para criação de UCs municipais. Disponível em: <http://www.sema.rs.gov.br/upload/Roteiro_Cria%C3%A7%C3%A3o-UCs_MMA2010.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Unidades de Conservação. Disponível em: <http://www.sema.rs.gov.br/conteudo.asp?cod_menu=174>. Acesso em: 16 jan. 2016. ;

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; IRIGARAY, Carlos Teodoro Hugueney. O direito e o desenvolvimento sustentável: Curso de direito ambiental [Livro]. - Peirópolis: Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005. - 1º.

SANTILLI, Juliana. Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. Peirópolis: IEB - Instituto Internacional de Educação do Brasil e ISA - Instituto Socioambiental, 2005.

SOUZA, Silmara Veiga de. A Criação de Unidades de Conservação da Natureza e a Desapropriação Indireta: Análise da Criação do Parque Estadual da Ilha do Cardoso. Periódico. Universidade Católica de Santos. Santos: [s.n.], 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=b5d4adb2328af2ef>> Acesso em: 10 jan. 2016.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp 1.186.130. Disponível em: <www.stj.jus.br> Acesso em 13 mai. 2016.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL. Processo n º 20090111825174. Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/>> Acesso em 13 mai. 2016.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA QUARTA REGIÃO. Processo n º 1998.04.01.021744-0. Disponível em: http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/resultado_pesquisa.php Acesso em 13 mai. 2016.

9.1. ENTREVISTA: APA DO BANHADO GRANDE, RS

Realizada em 27.08.2015 com a responsável pela APA, a bióloga Denise Mello Machado, e a bióloga Cecília Nin.