IV enanparq

Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

Porto Alegre, 25 a 29 de Julho de 2016

AS ÁREAS DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL: UMA VISÃO MULTIDISCIPLINAR

SESSÃO TEMÁTICA - ECOLOGIA URBANA: O CUSTO DAS DECISÕES AMBIENTAIS

Autor: Lorili Chaves de Almeida

Universidade Federal Fluminense - UFF e Instituto de Pós Graduação e Graduação - IPOG

lorachaves@gmail.com

As Áreas de Conservação Ambiental: Uma visão multidisciplinar

RESUMO

O artigo procura abordar as possíveis formas de o Poder Público proporcionar um meio ambiente sustentável por meio da preservação dos recursos naturais para as futuras gerações. Para esta concretização existem alguns instrumentos como as limitações impostas ao direito de propriedade e a criação de Unidades de Conservação por meio de Decreto de Utilidade Pública. A criação dessas Unidades requer um estudo prévio para diagnosticar e classificar as áreas conforme a atividade desenvolvida, com capacidade de proporcionar elementos para análise das providências cabíveis. As alternativas viáveis competem ao Poder Público, as quais podem obter caráter variado, desde as limitações ao proprietário administrado até a criação das Unidades de Conservação com restrições crescentes de uso e fruição. A criação da Unidade de Conservação gera a possibilidade de o Poder Público defender o bem protegido quanto à possível invasão causadora de danos ambientais, preservando o interesse coletivo. Esta pode originar a desapropriação indireta pelo esvaziamento econômico completo da propriedade privada e pretensão de indenização pela inviabilização do uso e da exploração dos recursos naturais da propriedade, mesmo que o ato da criação não acarrete o desapossamento do mesmo. Ressalta-se que essas Unidades podem se compatibilizar com atividades distintas de maneira sustentável inclusive para fins comerciais. Por outro lado, o poder público municipal pode, criar limitação administrativa sem acarretar qualquer direito à indenização, Tanto as limitações quanto as áreas protegidas podem gerar uma grande modificação urbana e socioambiental na localidade. Esse tema encontra-se em discussão principalmente pelos esforços nacionais e internacionais de conservação da biodiversidade, compromisso assinado pelo Brasil na Convenção pela Diversidade Biológica. Assim, o trabalho propõe uma leitura capaz de contribuir com a distinção entre as áreas protegidas, os meios institucionais para a sua realização e, ainda, levantar questionamentos referentes aos valores indenizatórios dessas Unidades em São Paulo.

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

THE AREAS OF ENVIRONMENTAL CONSERVATION: A MULTIDISCIPLINARY APPROACH

ABSTRACT

The article look for the possible ways of the public power to provide a sustainable environment through the preservation natural resources for the future generations. For that establishment there are some public instruments such as the restriction on property rights and the creation of protected areas by decree of Public Utility in particular areas. The creation of these units requires a previous study to diagnose and classify the areas according to the activity carried out, with ability to provide elements for analysis of appropriate action. The choice of alternatives is the competent government spheres which can get various ways from the limitations of the property to the creation of protected areas with growing restrictions of use and ownership. The creation of the Conservation Unit enables the Government protected as possible invasion causing environmental damage, preserving the collective interest. This can give right to for indirect expropriation by complete economic emptying of private property and the claim to compensation because will not be able to use or enjoy of natural resources of the property, even if the act of creation does not involve the dispossession of it. Moreover, these units can be compatible with various activities in a sustainable way, including for commercial. On the other hand, the municipal government can create limits administrative without incurring any right to indemnity. These limits in the protected areas can generate a large urban and environmental change within locate. This subject is discussed mainly by national and international efforts to conserve biodiversity. Thus, the paper proposes a reading able to contribute to the distinction between protected areas, the institutional means for their archievement and also raise the questions concerning indemnity values of these units in São Paulo.

Keywords: sustainability, Conservation Units, appraisal of assets, cost, indemnity.

1. INTRODUÇÃO

Atualmente o mundo voltou os olhos para as questões do meio ambiente, principalmente pela finitude dos recursos naturais de nosso planeta. A população do planeta é totalmente dependente dos seus serviços ambientais[1], divididos em quatro categorias: serviços de provisão, como comida, água, madeira; serviços de regulação, tais como aqueles que afetam o clima, as enchentes, as doenças, a qualidade da água, entre outros; serviços culturais, ligados a benefícios recreacionais, estéticos e espirituais e ciclos biogeoquímicos. A espécie humana, mesmo com o desenvolvimento cultural e tecnológico adquirido ao longo do tempo, depende fundamentalmente do fluxo desses serviços. Pressupõe-se que o homem seja parte integrante dos ecossistemas e que existe uma proporção direta ou indireta entre as interferências humanas no meio ambiente e as mudanças dos ecossistemas, refletindo na sua qualidade de vida. Nos últimos 50 anos, o homem modificou o ecossistema mais rápida e extensivamente que em qualquer intervalo de tempo equivalente na história da humanidade, em geral para suprir a acelerada e crescente demanda social e econômica pelos serviços ambientais. Essa demanda provoca externalidades negativas, como a diminuição de capacidade de recuperação e manutenção dos recursos naturais, o que pode prejudicar as futuras gerações. A reversão deste processo é um desafio que inclui mudanças culturais na condução da política, da economia, das instituições e das práticas humanas adotadas. O homem está alterando a diversidade da vida no planeta de forma irreversível, o que importa em perda da biodiversidade. Com isso, os ganhos somam também prejuízos acumulados que se tornam mais visíveis agora.

O desafio maior para se encontrar soluções relativas à conservação ambiental ocorre nas áreas de grande avanço populacional, que pressiona a expansão e o adensamento acelerados das cidades, o que requer medidas restritivas por parte do poder público. O desenvolvimento das cidades de maneira sustentável envolve ordenar o crescimento demográfico visando uma boa qualidade de vida para a população atual e futura. Nesse contexto, o crescimento das cidades deve contemplar o equilíbrio entre o meio ambiente construído e o meio ambiente natural, considerando o desenvolvimento social, econômico e de infraestrutura.

[1] Millenium ecosystem assessment report (2005)

Conforme a Política Nacional do Meio Ambiente[2], o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental se coadunam para valorizar a qualidade de vida. O planejamento elaborado junto à participação popular proporciona o sentimento de pertencimento ao meio ambiente natural pela população local. Essa política direciona a elaboração do planejamento integrado de todos os entes federativos, apontando para a preservação e reintegração das paisagens naturais. Para tanto, deve-se elaborar estudos prévios sobre a biodiversidade e o ecossistema. Como exemplo, pode-se citar a proposta para Paris das tramas verde e azul que segundo FARAH (2012) criou um projeto regional elaborado em diversas escalas em conjunto, desde a nação até a localidade, com o fim de manter a continuidade ecológica. A escritora também ressalta a dificuldade de implantação desses espaços devido à densidade das edificações.

No Brasil, todas as políticas públicas relacionadas ao tema estão fundamentadas na Constituição Federal de 1988. Uma dessas medidas é a criação de Unidades de Conservação - UC que pode ser Federal, Estadual ou Municipal, como forma de manter a biodiversidade. Por força de lei[3], para a criação da UC exige-se a sua delimitação e para a implantação, a norma referente à zona de amortecimento – ZA. A elaboração das normas deve reger o interior e a ZA das UCs com as devidas restrições a serem impostas. O entorno chamado de ZA tem o objetivo de criar um efeito de borda para proteger a UC do avanço desordenado da antropização, evitar ou minimizar os impactos negativos, de modo a manter o equilíbrio e a estabilidade no interior da UC.

2. O MEIO AMBIENTE SUSTENTÁVEL E O PODER PÚBLICO

Com a finalidade de efetivação do direito ao meio ambiente equilibrado instituído na nossa Constituição[4] deliberou-se, dentre outras obrigações, a criação de “espaços territoriais especialmente protegidos” – ETEP pelo poder público, destinados a todas as unidades da federação. Assim, previu a preservação do meio ambiente em seu estado natural como meio de equilibrar de modo sustentável a manutenção dos recursos naturais. Esta concepção infere uma boa gestão dos recursos naturais por meio da elaboração de um plano com efetiva implantação, uma fiscalização eficiente e, consequentemente, recursos orçamentários necessários para a sua implantação e manutenção. Também cabe ao Poder

[2] Decreto Federal Nº 99.274 de 1990,que regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 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. Art. 1º.

[3] Lei Federal 9.985 de 2000

[4] Constituição Federal do Brasil, Caput do Art. 225

Público, nas diferentes esferas de governo, estabelecer a proteção das "áreas representativas de ecossistemas mediante a implantação de unidades de conservação e preservação ecológica" a partir da execução da Política Nacional de Meio Ambiente[5].

Os ETEP são áreas de conservação da biodiversidade que visam garantir o habitat das espécies em risco de extinção, preservar os ecossistemas ameaçados, possibilitar as pesquisas e o desenvolvimento de estudos de mitigação de mudanças climáticas, incentivar o uso sustentável dos recursos naturais, fomentar o turismo ecológico e a educação ambiental. Para preservar o meio ambiente natural conta-se também com a obrigatoriedade da reserva legal e de áreas de preservação permanente definidos no Código Florestal que rege os ETEP, os quais não serão abordados neste trabalho[6].

2.1 AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

A criação das UCs foi incentivada pela adesão e ratificação[7] do Brasil à Convenção sobre a Diversidade Biológica durante a Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento – CNUMAD, em 1992. Ressalta-se que a simples formalização por Decreto de criação da UC não resulta na sua concretização. Para a sua efetiva implementação estabelecem-se várias etapas, como a aplicação eficaz do Plano de Manejo e das Normas restritivas de uso de solo para alcançar a finalidade específica pretendida. Para orientar a implementação das UCs, editou-se o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP[5] que expressa os princípios da conservação ambiental, a importância da consolidação territorial e tenta dotá-las de instrumentos de gestão e infraestrutura capazes de desenvolvê-las e controlá-las. Segundo o Ministério do Meio Ambiente[8], "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" e, ainda informa que "somente entre 2001 e 2006 foram criados mais de 20 milhões de hectares de novas Unidades de Conservação".

As Unidades de Conservação – UCs delimitam espaços territoriais com o objetivo de preservação de determinados recursos ambientais e manutenção de ecossistemas específicos. Sendo assim, podem admitir pouca ou nenhuma alteração advinda da atuação humana conforme o objetivo da preservação, sendo que todos mantêm a finalidade precípua

---

[5] Decreto Nº 5.758 de 2006

[6] Para manter foco no objeto do trabalho serão abordadas somente as questões referentes às UCs.

[7] 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.

[8] Fonte: http://www.mma.gov.br/estruturas/205/arquivos/planonacionaareasprotegidas_205.pdf. Acesso em: 02/14/2016

de evitar a destruição dos recursos naturais. Ademais, os usos de atributos das UCs carecem de compatibilização entre o uso de seus serviços naturais e o dever da preservação, conciliando presença humana nestas áreas por meio de um plano de manejo, ou seja, a elaboração de um documento técnico com fundamento nos 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 a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.

2.2 PROCEDIMENTOS PARA A CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

As fases para a implementação de uma UC são regidas pela lei[9] que rege as fases de implementação de uma UC. Esta estabelece critérios e normas para criação, implantação e gestão das UCs federais, estaduais e municipais. Junto às UCs estabelecem-se as Zonas de Amortecimento - ZA como forma gradativa de separação entre a área interna e externa da UC. A ZA não faz parte da UC, não requer desapropriação das terras, mas é essencial para o manejo da UC, pois possibilita ao gestor da unidade definir um zoneamento no entorno dos limites da ZA, construir medidas de controle e ajustar os usos e atividades econômicas dessa área. Por esta razão, deliberou-se uma resolução[10] determinando a necessidade de licenciamento prévio do órgão gestor da UC para atividades econômicas na ZA.

São vários os procedimentos prévios para a criação da UC e da ZA. Inicialmente abre-se um processo administrativo com a indicação da área proposta para avaliação da criação e encaminha-o ao departamento técnico a fim de avaliar as características do local e o potencial da área, tipo de uso ou até mesmo de não uso. Realiza-se uma vistoria no local, buscam-se estudos científicos disponíveis sobre a região em vista de criar um catálogo das informações do ecossistema, suas características biológicas; as espécies da fauna e da flora raras, ameaçadas de extinção e silvestres; identificações dos recursos naturais existentes e análise das questões sobre preservação e reconstrução das continuidades dos ecossistemas. Cada tipo de preservação abrange uma categoria de UC, o que exige o levantamento dos recursos hídricos, de classificação do solo, do clima, do bioma, do tipo de vegetação e em que estágio de regeneração, da geomorfologia e do que mais interessar para enquadrá-la[11] em uma categoria. Acrescenta-se também a observação dos atributos

---

[9] Lei 9.985 de 2000

[10] Resolução CONAMA Nº 428/10

[11] Procedimentos para a criação da UC. Elaboração a partir do fluxograma disponível em http://www. ibge.gov.br/home/geociencias/default_prod.shtma; http://www.cprm.gov.br/ e http://mapoteca.cnps. embrapa.br/. Acesso em: 02/04/16

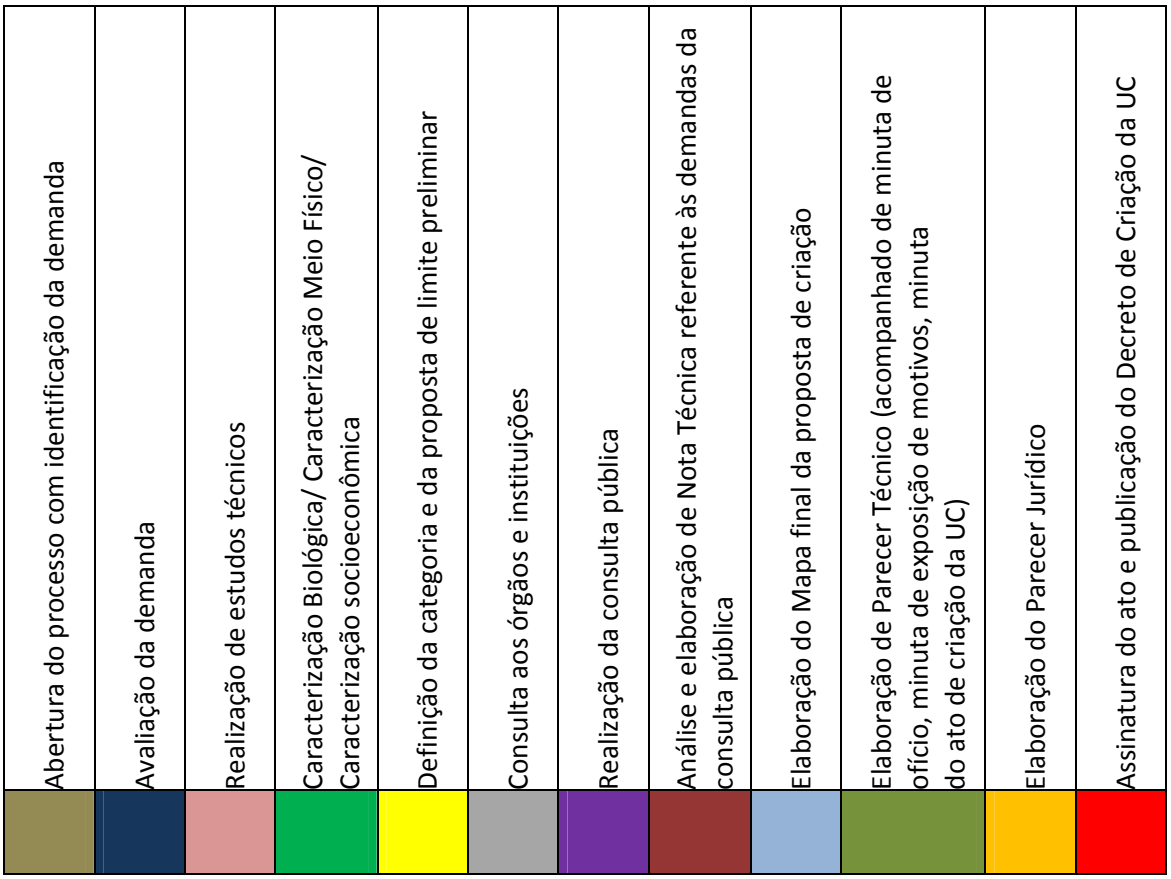
naturais de relevante beleza cênica e o estudo do potencial turístico relativo à visitação pública. Para os levantamentos da área, os técnicos podem se auxiliar de mapas, fotos aéreas e imagens de satélites. Na primeira visita, o técnico deve levantar o número de propriedades registradas, de moradores e de posseiros. A elaboração da planta deve conter as medidas georreferenciadas com os limites da área pretendida. É relevante a caracterização socioeconômica capaz de identificar os impactos negativos sobre as atividades produtivas na área proposta para a criação da UC gerando um relatório comparativo entre as atividades perdidas e os empregos diretos e indiretos que a UC pode gerar. A consulta pública pretende criar o envolvimento da comunidade com a manutenção e conservação das áreas protegidas relacionadas ao desenvolvimento e valorização local, esta deve conter a apresentação de uma proposta preliminar com a planta do local demarcado e memorial descritivo de forma clara e acessível, o que pode levar à acomodação dos limites previamente previstos. Acrescenta-se a possibilidade de manutenção de população tradicional em UCs com a finalidade de preservação da sua cultura.

Com relação a esses procedimentos, a Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT recomenda que "A localização de uma área no meio espacial que realmente condiz com o território atinente a sua descrição imobiliária deve pautar-se em referências pré-estabelecidas por normas técnicas vigentes, que norteiam a execução de trabalhos dessa natureza". Nesse caso, de acordo com as normas e o órgão competente, para o registro da área é necessário, no mínimo, de rumos ou azimutes e distâncias respectivas, assim como, os pontos da propriedade amarrada em rede oficial de coordenadas, UTM - Universal Transversa de Mercator[12]. Esta reduz a possibilidade de futuros litígios pela invasão de terras confrontantes.

Superada esta fase, segue para a análise jurídica do processo, elabora-se o mapa de delimitação da área, o memorial descritivo com a localização e informações das coordenadas geográficas. Estes procedimentos embasam a elaboração do Decreto de criação da UC, que ajustado e assinado, segue para publicação.

Segue a sistematização dos procedimentos para a criação da UC (fluxograma 1).

[12] 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.



Fluxograma 1 - Etapas para a criação de UC. Editado por Lorili Chaves, 2016, a partir do fluxograma disponível em: http://www.ief.mg.gov.br/images/stories/rppn/roteiro_para_unidades_municipais.pdf

A partir do decreto, deve-se proceder à desapropriação da área, caso necessário, o que exige uma nova vistoria com levantamento topográfico, dos proprietários, do RGI, das benfeitorias e possíveis posseiros, para o cálculo das indenizações.

2.3 AS CATEGORIAS DE UCS

As UCs estão incluídas nos espaços territoriais especialmente protegidos - ETPs que abarcam dois grupos[13], o Grupo de Proteção Integral 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.

[13] Lei Nº 9.985/00

As atividades realizadas no interior das UCs são analisadas conforme os seus aspectos básicos e são totalmente vedadas ou liberadas de modo restritivo, dependendo da possibilidade ou não da adequação do uso e dos procedimentos adotados. São proibidas as atividades que usam os recursos naturais diretamente no interior das UCs que pertencem ao Grupo de Proteção Integral, ou seja, são permitidas as atividades que não envolvam o consumo, coleta, dano ou destruição de recursos naturais e mantenha os ecossistemas livres de alterações causadas por interferências humanas. Já nas UCs de Uso Sustentável, as atividades que garantem a perenidade dos recursos ambientais renováveis e os processos ecológicos são possíveis, e devem manter a biodiversidade e os demais atributos ecológicos de forma socialmente justa e economicamente viável[14], inclusive para fins comerciais se previstas no Plano de Manejo. Acrescenta-se que a Reserva Particular do Patrimônio Natural permanece sob o domínio do particular, desde que o proprietário assine o termo de compromisso com o órgão ambiental, sendo este averbado à margem da inscrição no Registro Geral de Imóveis.

Admite-se para a UC tanto o domínio público como o privado, dependendo da categoria. No caso de proibição da presença humana em seu interior, exige-se o domínio público e estabelecem-se os trâmites necessários para desapropriação destas propriedades na ocasião da sua criação. Em situações em que a UC não é concretizada, pode ocorrer a permanência da atividade humana incompatível com a categoria ambiental. Esta questão advém da não implementação das UCs criadas por decreto, inclusive sem a desapropriação com indenização justa e a transferência do imóvel para o domínio público. O Decreto de desapropriação é averbado junto ao Registro de Imóveis da propriedade expropriada, mas não gera direito à indenização, a menos que haja total esvaziamento econômico da propriedade, o que possibilita o ingresso de uma ação de desapropriação indireta pelo proprietário.

Desta forma, segue uma síntese de cada categoria de UC e suas características (quadro 1):

[14] Lei Nº 9.985/00 art 2º

UC	Área	Objetivo	Atividade econômica com uso de atributos Naturais	Ocupação Humana	Admite: Visitação pública	Domínio	Desapro-priação	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 ecossistemas 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 de Uso Sustentável	APA	Proteger 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 Relavante 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.	Comercialização 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

Quadro 1 - Síntese das características de UC e suas características.

Segue quadro 2 com explicações do quadro acima:

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.

Quadro 2 - Explicação de definições utilizadas na tabela acima.

2.4 AS DIFICULDADES DE IMPLANTAÇÃO DAS UCs.

Desde a década de 1960, vários governos de entes federativos criaram uma quantidade considerável de UCs, porém muitas delas não foram implementadas. Além das dificuldades de transferência e registro por falta de localização exata no Decreto, ocorrem as sobreposições de áreas contíguas nos próprios registros. Soma-se a isto o alto custo da desapropriação em áreas mais valorizadas. Estes são os casos de UC criada e não implantada.

Além do problema da regularização fundiária, existem os problemas da fiscalização e a implantação da infraestrutura pós-criação. Nesta linha, observam-se as dificuldades do controle dos impactos das atividades socioeconômicas desenvolvidas na ZA pelos gestores das UCs. Isto porque algumas UCs podem gerar uma grande modificação urbana e socioambiental no entorno de seus limites dependendo do potencial turístico, originando um vetor de crescimento da cidade gerador de emprego e renda, o que pode causar uma pressão sobre o crescimento imobiliário da região, ensejando uma fiscalização capaz de controlar o entorno conforme o Plano de Manejo e uma reorganização do crescimento comercial e imobiliário local.

2.5 O CUSTO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL, A DESAPROPRIAÇÃO E SEUS CONFLITOS.

Como visto anteriormente, algumas UCs exigem o domínio público e a consequente desapropriação dos imóveis envolvidos, que pode ocorrer por exigência legal ou de forma indireta pelo total esvaziamento econômico da propriedade. De qualquer modo, deve-se calcular o valor da indenização a ser paga ao proprietário pela área expropriada. Tenta-se inicialmente um acordo fundamentado em avaliação administrativa, caso o proprietário não aceite, segue para a ação judicial. Nesta, o juiz prolata a sentença com o valor indenizatório

baseado no Laudo de Avaliação de um perito de sua confiança e por ele nomeado. Algumas vezes esse valor é extremamente alto, como nos casos levantados na Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI das Indenizações Ambientais em São Paulo[15].

Conforme o relatório final desta CPI, o Estado de São Paulo criou Parques, Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental – APAs em diversas regiões do Estado, a partir 1962, por meio de Decretos, mas sem continuidade do processo, como a exigência da desapropriação das áreas privadas com a transferência para o domínio público. Como isso, alguns proprietários entraram com ação judicial em face da Fazenda Pública Estadual com condenações milionárias impostas ao Estado, as quais a Procuradoria tentou anular. Somente uma área em Ubatuba, o perito avaliou a indenização em 75 milhões de reais, que com juros e correções, chegou a 1,3 bilhão de reais em 2001. A questão da valoração ambiental é um assunto complexo, segundo Motta (2011), os usos e não usos dos recursos ambientais encerram valores que são difíceis de serem mensurados.

Além disso, pela falta da implantação das áreas ambientais, o Estado corre o risco de pagar por áreas invadidas por posseiros, por falhas nas descrições e definições do decreto, por áreas com possibilidade de uso, entre outros. No caso em questão, instaurou-se a Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI pela possível "Indústria de Indenizações Ambientais" para apurar os laudos, a possível negligência dos assistentes técnicos e do poder público. Em 2001 o Ministério Público de SP previu o risco de o estado de SP ser condenado a pagar por volta de cinquenta bilhões de reais pelas 1.200 ações instauradas contra a Fazenda Pública com pedido de indenizações relativas às desapropriações ambientais.

De toda a forma, as UCs constituem um instrumento de controle de contenção do avanço imobiliário e a destruição do ecossistema, possibilitando ao poder público limitar o direito de propriedade com ingresso de ação em face de proprietários que descumpram o dever legal de atuar conforme a preservação exigida para o local de sua propriedade.

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

Observa-se que a criação da UC de proteção integral limita o avanço de expansão urbana e, também, apura-se o alto custo dessa decisão em áreas muito valorizadas, como o caso do

[15]Fonte: http://www.al.sp.gov.br/repositorio/arquivoWeb/com/cpi_indenizacoes_ambientais_relatorio_final.pdf. Acesso: 03/03/2015

Parque Estadual da Costa do Sol – PECS[16] com área total aproximada de 9.841 hectares, em que as áreas particulares devem ser desapropriadas e indenizadas. O PECS está dividido em quatro setores, cada um abrangendo partes dos municípios de Araruama, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Saquarema, São Pedro da Aldeia e também atinge um setor extremamente valorizado do Município de Armação dos Búzios, no Estado do Rio de Janeiro. Dentre os principais objetivos da criação do PECS, segundo o Instituto Estadual do Ambiente – INEA, estão: assegurar a preservação dos remanescentes de Mata Atlântica e ecossistemas associados da região das baixadas possibilitando a recuperação das áreas degradadas; manter populações de animais e plantas nativas, servindo como refúgio para espécies migratórias raras, vulneráveis, endêmicas e ameaçadas de extinção da fauna e flora nativas; oferecer oportunidades de visitação, recreação, interpretação, educação e pesquisa científica; possibilitar o desenvolvimento do turismo.

Armação dos Búzios é um Município em forma de península localizado no Estado do Rio de Janeiro conforme mapa abaixo (figura 1):

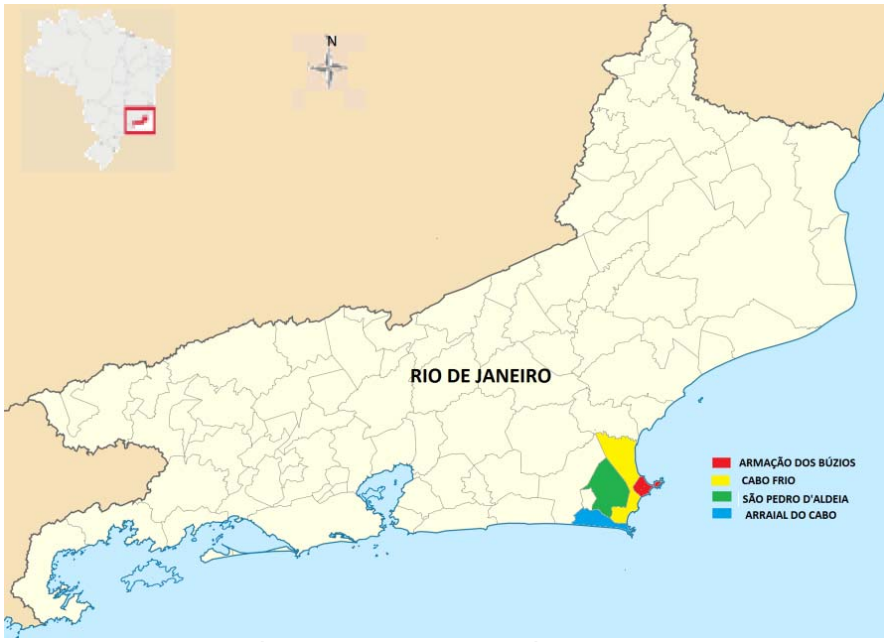


Figura 1 - Localização do Município de Armação dos Búzios no mapa do RJ. Editado a partir de https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_munic%C3%ADpios_do_Rio_de_Janeiro. Acesso em: 14/06/16

O PECS abrange uma área valorizada do Município identificada no mapa abaixo (figura 2 e 3):

[16] Decreto Estadual nº 42.929 de 18 de abril de 2011

Figura 2 - Localização do PECS em Armação dos Búzios. Editado a partir de 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 3 - Foto do PECS. Fonte: http://www.inea.rj.gov.br/Portal/Agendas/BIODIVERSIDADEEAREASPROTEGIDAS/UnidadesdeConservacao/INEA_008423. Acesso: 05/04/2016

Nesta região, os lotes são muito valorizados, pois contempla uma expressiva beleza cênica, com belas praias, finos restaurantes, estátuas de bronze e infraestrutura adequada, além de o Plano Diretor exigir baixa taxa de ocupação. Sua fama se iniciou por volta de 1964, com a estadia da atriz Brigitte Bardot na região.

O Instituto Estadual do Patrimônio Cultural - INEPAC do Rio de Janeiro elaborou um estudo na área do parque, definiu a localização aproximada dos imóveis particulares na parte correspondente ao Sítio Natural Área 1 e 2 do tombamento estadual dos sítios naturais[17] localizados conforme os mapas abaixo (figura 4 e 5):

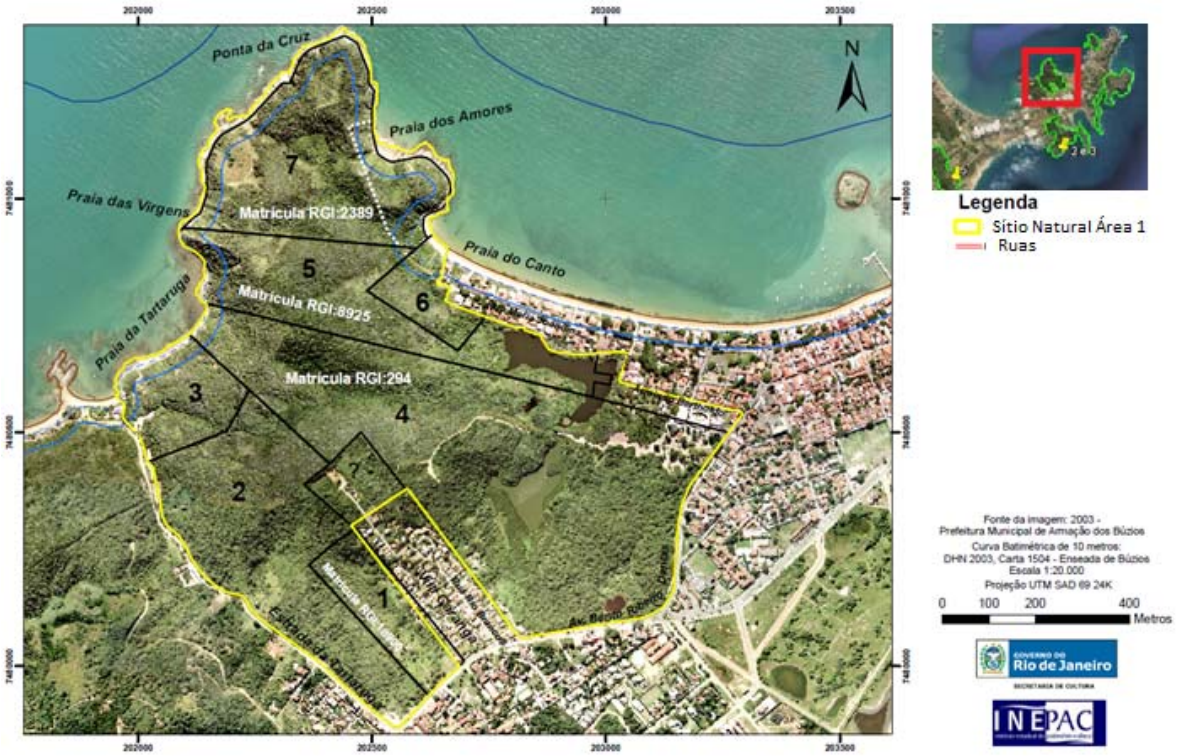


Figura 4 - Localização das áreas do a serem expropriadas no sítio natural Área 1. Editado a partir do Estudo aproximado de localização de imóveis (terrenos) particulares no Sítio Natural Área 1 Tombamento estadual dos sítios naturais Áreas 1 e 2 em Armação dos Búzios - RJ : Edital publicado no D.O.RJ de 17.10.2003

[17] Edital publicado no DO do RJ de 17/10/2003.

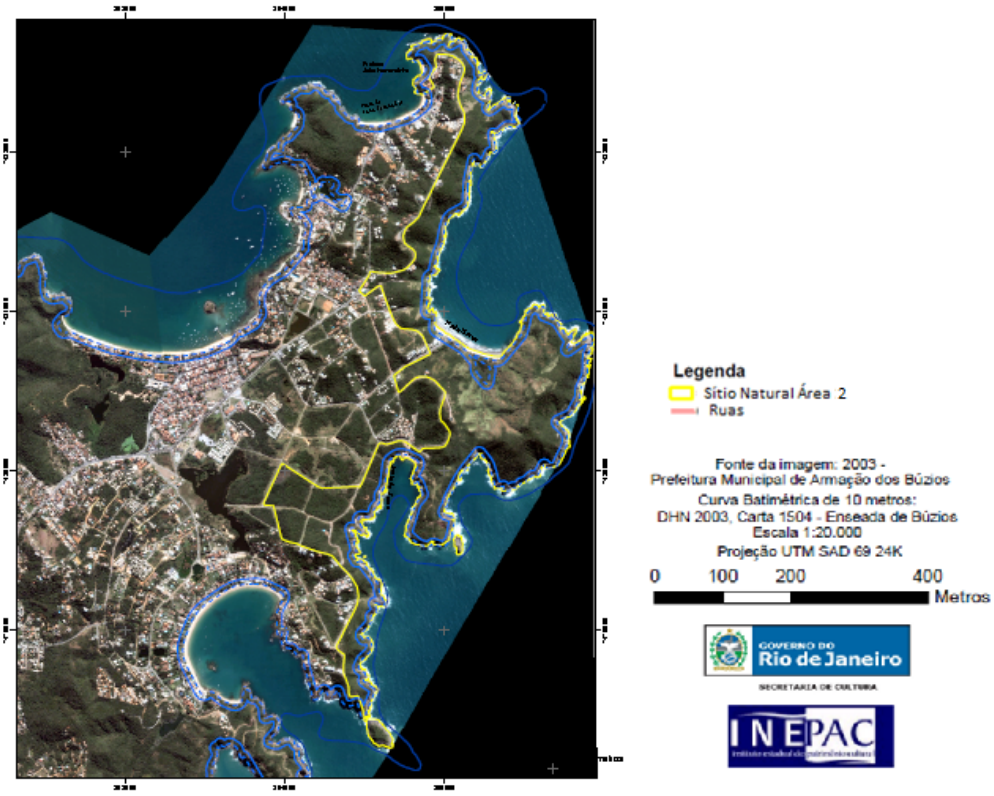


Figura 5 - Localização das áreas do a serem expropriadas no sítio natural Área 2. Fonte: Sítio Natural Tombado Área 2 - Armação dos Búzios

A título de exemplo, uma área hipotética com 1.600,00m² localizada no sítio natural área 01 acima, inserida no PECS, resultaria, em uma busca de valores ofertados no site zap imóveis, conforme tabela abaixo, em um valor médio aproximado de R$800.000,00, avaliado sem empregar a Norma ABNT NBR 14.653 que dispõe do tratamento de valores por fatores ou inferência estatística dispostos no método comparativo direto de dados de mercado. A tabela 1 abaixo apenas procura ilustrar por média simples, os valores anunciados em Ferradura, uma das regiões afetadas.

Terrenos	Área (m²)	Valor	VU	Contato
Ferradura	2543	R$ 800.000,00	R$ 314,59	(22)97404-3031
Ferradura	1070	R$ 750.000,00	R$ 700,93	(22)2633-0609
Ferradura	1500	R$ 650.000,00	R$ 433,33	(22)97404-3031
Ferradura	1250	R$ 525.000,00	R$ 420,00	(22) 2623-2253
Ferradura	1860	R$ 450.000,00	R$ 241,94	(22) 2623-2255
Ferradura	1800	R$ 1.600.000,00	R$ 888,89	(22) 2623-2256
Ferradura	1500	R$ 800.000,00	R$ 533,33	(22) 2643-9218
Média	1646,143	R$ 796.428,57	R$ 504,72	

Tabela 1 – Média dos valores a partir dos dados do Zapimóveis coletados em 10/05/2016. Elaboração Lorili Chaves.

Segue também a tabela 2 a título de ilustração de variabilidade de valores em áreas de conservação ambiental no RJ[18]:

Imóveis em Unidades de Conservação – RJ		
Localização	**Municípios**	**Preço (em R$) por hectare**
Parque Estadual	Nova Friburgo	2.800,00
Parque Estadual	Maricá	150.000,00
Parque Nacional	Macaé	11.000,00
Cotas de Reserva Ambiental - CRAs – RJ		
Municípios	**Preço médio (em R$) por hectare/ano**	
Barra do Piraí, RJ	450,00	
Cachoeiras de Macacu, RJ	1.200,00	
Casimiro de Abreu, RJ	1.000,00	
Itaguaí, RJ	340,00	
Nova Friburgo, RJ	505,00	
Teresópolis, RJ	480,00	
Petrópolis, RJ	500,00	
Pinheiral, RJ	150,00	
Magé, RJ	10.000,00	

Tabela 2 - Lista elaborada exclusivamente para fins de levantamento de dados sobre o valor de imóveis em Unidade de Conservação pelo BVRio – Bolsa de Valores Ambientais.

O Município dispõe de instrumentos com diretrizes espaciais para as zona urbana com possibilidade de restringir a ocupação e uso do solo também pela taxa de ocupação, o que foi adotado no Plano Diretor de Armação de Búzios em determinadas áreas. Com esta limitação, o lote se tornou menos aproveitável em termos construtivos, colaborou para o ambiente mais aprazível, fomentou o turismo e agregou valores aos imóveis locais. Observa-se que o Plano Diretor atual permite a taxa de ocupação máxima de 50% (ZR-50).

4. CONCLUSÃO

A implementação das Unidades de Conservação realizada por qualquer ente federativo pode gerar um custo contínuo desde a sua criação por decreto até a efetiva implementação. Já a manutenção pode advir de recursos da própria UC, como no caso de parque com

[18] Tabela fornecida pela Dr. Roberta do Instituto Bolsa Verde – BVRio.

visitação, ou podem permanecer nas mãos do poder público. Nos casos em que a lei exige a transferência de domínio, a desapropriação implica o pagamento da indenização no valor justo inferido inicialmente pela administração pública para um possível acordo, ou pelo perito judicial nos casos de negociação sem êxito, o que pode elevar substancialmente os valores a serem pagos e, principalmente, sem previsão de valor. Acrescenta-se também a necessidade de uma equipe técnica competente para os levantamentos necessários, anteriormente citados, efetivados, em geral, por diversos órgãos que compõem a administração pública para alcançar o objetivo de criação e implementação da UC. Posteriormente deve-se instituir o plano de manejo, construção de uma base de apoio administrativo com manutenção de pessoal qualificado e fiscalização da área e do entorno com a finalidade de manter a obediência às restrições prescritas. Isto implica orçamento adequado para manutenção e vigilância.

Por outro lado, o Município pode abarcar uma política de conservação de áreas naturais por meio do planejamento urbano, o que não exclui a participação dos outros entes federativos nem da população local, que pode desenvolver o sentimento de pertencimento em relação às áreas protegidas promovendo a parceria voluntária e conjunta de fiscalização.

No caso da área do PECS, especificamente na região de Armação dos Búzios, a razoabilidade pode ficar comprometida em relação ao custo e benefício, visto que o custo de desapropriação na região é significativamente alto além de seu valor futuro e incerto. Nota-se que o benefício relacionado à preservação da mata atlântica e da beleza cênica poderia fazer parte de uma política integrada, já que a Lei Federal da mata atlântica[19] tanto proíbe a supressão da vegetação nativa quanto permite a sua ocupação com critérios rígidos a serem seguidos. Além disso, o Plano Diretor da cidade já mantém baixa Taxa de Ocupação – TO com Zonas de Conservação da Vida Silvestre com TO máxima de 7,5%; Zona de Ocupação Controlada de 25%; Zona Especial de 10% até 30%, desde que as regras do loteamento sejam observadas; Zona Econômica Ecológica de 10%. Ademais, a preservação é essencial à sobrevivência do Município, visto que a economia local depende do turismo e a paisagem natural preservada é o fator determinante de atração local.

Desta forma, a política nacional do meio ambiente poderia, em atendimento aos interesses comuns dos entes federativos, definir as áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, fortalecendo a política pública integrada de preservação em áreas mais valorizadas, sem utilizar o instrumento da desapropriação, inclusive mantendo UCs de domínio privado com planejamento e fiscalização conjunta a fim de evitar

[19] Lei Federal nº 11.428, de 2006.

as consequentes ações na justiça por altos valores indenizatórios que tanto oneram os cofres públicos.

BIBLIOGRAFIA

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

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado Federal, Centro Gráfico,1998.

BRASIL. Decreto Nº 5.758, de 13 de abril de 2006. (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm> , Acesso em 04 de março de 2016).

_____. Decreto Estadual Nº 42.929 de 18 de abril de 2011 (Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwew/mde3/~edisp/inea0017431.pdf>. Acesso em: 03 de março de 2016)

_____. Decreto Nº 99.274 de 6 de junho de 1990 (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm>. Acesso em: 04 de março de 2016)

_____. Lei Nº 9.985 de 18 de julho de 2000 (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm> Acesso em: 06 de fevereiro de 2016)

FARAH, Ivete. Tramas verde e azul como ferramenta para o desenvolvimento sustentável: o caso de Paris. In: COSTA, L.; MACHADO, D. (orgs). Conectividade e Resiliência: Estratégias de projeto para a Metrópole. Rio de Janeiro. Rio Book's: Prourb 2012

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

INEA, (Disponivel em: <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). (Disponível em: <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 Nº 428 de 17 de dezembro de 2010 (Disponível em: <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. (Disponível em: <http://www.ief.mg.gov.br/images/stories/rppn/roteiro_para_unidades_municipais.pdf>. Acesso em: 05 de março de 2016)

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