

## INSTRUMENTOS DE GESTÃO AMBIENTAL NAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Eraldo José Brandão<sup>1</sup>  
Ednúbia Macena Vieira<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente estudo, como parte integrante do projeto de pesquisa do PROBIN/UNIABEU, “Políticas Públicas e o direito ao meio ambiente equilibrado: as unidades de conservação”, tem como objetivo identificar os instrumentos de gestão ambiental presentes no Sistema Nacional de Unidades de Conservação(SNUC), e na verificação da implementação desses instrumentos para melhor adequação da gestão ambiental nesses espaços. Tais instrumentos buscam a efetividade de um meio ambiente ecologicamente equilibrado nas Unidades de conservação, como forma de interação do homem com os recursos naturais presentes em casa unidade. Para tanto, fez-se necessária a identificação e a classificação das Unidades de Conservação, bem como a identificação dos instrumentos de gestão ambiental que são utilizados para o gerenciamento desses espaços protegidos.

**Palavras-chave:** Unidade de Conservação. Gestão Ambiental. Meio ambiente.

**ABSTRACT:** This study, as part of the research project PROBIN/UNIABEU, "Public Policies and the right to a balanced environment: conservation areas", aims to identify environmental management tools present in the National System of Conservation Units (SNUC) and verifying the implementation of these instruments to better adapt to environmental management in these spaces. These instruments seek the effectiveness of an ecologically balanced environment in protected areas as a form of human interaction with natural resources present in the home unit. To this end, it was necessary the identification and classification of conservation areas, as well as the identification of environmental management tools that are used to manage these protected areas.

**Keywords:** conservation areas; Environmental Management; Environment.

### INTRODUÇÃO

Esta investigação está assentada em um estudo acerca dos instrumentos de gestão ambiental em unidades de conservação e na análise da efetividade desses instrumentos no gerenciamento desses espaços protegidos,

<sup>1</sup> Advogado, Mestre em Direito-UGF, Especialista em Gerenciamento Ambiental – Unigranrio, Professor universitário e bolsista do PROBIN/UNIABEU.

<sup>2</sup> Discente do curso de Direito e bolsista do PROBIN/UNIABEU.

em especial, as unidades de conservação criadas nos municípios da Baixada Fluminense.

Para tanto, foram selecionados os municípios de Duque de Caxias, Belford Roxo, Mesquita, Nova Iguaçu, Nilópolis e Mesquita.

Na primeira parte da pesquisa, procurou-se investigar e analisar a legislação pertinente às unidades de conservação e identificar os instrumentos que podem ser usados para a gestão dessas unidades.

A criação das Unidades de Conservação, em todo Mundo, se dá em virtude da sua relação aos valores como belezas naturais, potencial para recreação e turismo, proteção de mananciais, proteção de valores históricos, com a sustentabilidade local de certas comunidades, e, em alguns casos, por interesse político (DURIGAN, ET ALL, 2006, p.24).

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), criado com a lei 9985/2000, conceitua Unidades de Conservação (UC) como espaços territoriais, incluindo seus recursos ambientais, com características naturais relevantes, que têm a função de assegurar a representatividade de amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitat e ecossistemas do território nacional e das águas, preservando o patrimônio biológico existente.

As Unidades de Conservação são criadas por ato do poder público, cuja orientação, contida no art. 225 da Constituição Federal, informa que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, e que, para a efetividade desse direito, o poder público fica incumbido de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

A criação de unidades de conservação foi regulada pela Lei nº 9.985/2000 e pelo Decreto 4.340/2002. Os usos e manejo dos recursos naturais permitidos dentro de cada UC variam conforme sua categoria, definida

a partir da vocação fisiográfica e da diversidade de fauna e flora que a área possui.

As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas: as de proteção integral e as de uso sustentável. O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos em Lei, e o objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: a Estação Ecológica, que tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas; a Reserva Biológica, com objetivo da 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; Parque Nacional, que tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico; Monumento Natural, com objetivo básico de preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica; o Refúgio da Vida Silvestre tem como objetivo proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.

## **2 A dimensão do conceito de gestão ambiental**

Gestão ambiental é um ramo da administração que trata do modo como uma organização gerencia suas atividades em relação ao ambiente. Sob o ponto de vista governamental, a condução, direção e controle pelo governo do

uso dos recursos naturais, através de seus instrumentos formais como as leis, regulamentos, taxas, tributação etc.(LIMA E SILVA,1999, p.122)

Tais procedimentos visam preservar o meio ambiente para a presente e futuras gerações, na perspectiva do desenvolvimento sustentável, cuja orientação se faz no sentido de

[...] satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais (Relatório Brundtland,1987).

Nesse sentido, a gestão ambiental pode ser entendida como o conjunto de procedimentos que visam à conciliação entre desenvolvimento e qualidade ambiental e, em nosso ordenamento jurídico, a Política Nacional do Meio Ambiente incorpora tais conceitos, pois objetiva a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana. (art. 2º da Lei 6938/81)

Segundo (Antunes, 2005, p.6), a Política Nacional do Meio Ambiente foi organizada em uma estrutura de natureza conceitual que implicou o estabelecimento de conceitos, objetivos e instrumentos de gestão ambiental, e que, de um modo geral, é constituída por um diploma legal, cuja função mais importante é de guiar a aplicação das demais leis que tratam da proteção ambiental no Brasil.

Assim, o termo gestão ambiental, perpassa pela ação institucional do poder público no sentido de implementar a política de meio ambiente, principalmente na estruturação do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente), garantindo a participação de diversos agentes na estrutura do aparelho do Estado, que , segundo (MILARÉ, 2000, p.271), vem a ser o grande arcabouço institucional da gestão ambiental no Brasil, sendo, de direito e de fato, uma estrutura político-administrativa oficial, governamental, ainda que

aberta à participação de instituições não-governamentais, através dos canais competentes.

Temos que a gestão ambiental passa por um modelo institucional descentralizado, garantindo o gerenciamento do meio ambiente ecologicamente equilibrado, dialogando sempre com a sociedade civil organizada, através da participação em Conselhos Federais, Estaduais e Municipais, e, no caso das Unidades de Conservação, dos Conselhos gestores desses espaços, o que será analisado no capítulo seguinte.

Podemos concluir que a gestão, numa dimensão ambiental, é um processo de articulação de ações com diversos atores sociais, com vistas a garantir, um ambiente sadio em determinados espaços, com base nos princípios fundamentais previstos na Política Nacional do Meio Ambiente.

### **3 Instrumentos de Gestão Ambiental nas Unidades de Conservação**

Verificamos, em espaços, que a gestão ambiental, como modelo institucional descentralizado, permite a participação da sociedade civil organizada na tomada de decisões para alcançar os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, em especial, no nosso objeto de estudo: as unidades de conservação.

As unidades de conservação criadas pelo Poder Público merecem receber proteção efetiva através de modelos de sistemas de gestão, cujas administrações possam lhes garantir a sua total integridade sem perda das suas características que justificaram sua criação. Para tanto, o SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação), criou vários instrumentos, que, se aplicados de forma correta, garantida a participação da sociedade civil, hão de se preservar o meio ambiente para a presente e futuras gerações.

Identificamos no SNUC vários instrumentos de gestão ambiental, dentre os quais, escolhemos para ser objeto da pesquisa: o Plano de Manejo, o Mosaico de Unidades de conservação, os conselhos das Unidades de conservação, a visitação pública, e a Educação ambiental.

### 3.1 Plano de Manejo

A lei 9985/2000 define como Plano de Manejo o documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.

De acordo com o SNUC, todas as unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo, que deve abranger a área da Unidade de Conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica social das comunidades vizinhas (Art. 27, §1º), devendo ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação.

### 3.2 Mosaico

Com a criação de várias unidades de conservação, verificamos que em alguns casos poderá ocorrer a sobreposição entre elas. Nessas situações, a preservação do ecossistema será bastante beneficiada por uma administração integrada.

O SNUC, tentando solucionar esses casos, determina que onde exista uma quantidade de Unidades de Conservação de mesma categoria ou não, sobrepostas ou justapostas, públicas ou particulares, se constitui o denominado *mosaico*, e a sua gestão será feita de maneira integrada e participativa (RODRIGUES, 2005, p.109).

O art. 26, da Lei 9985/2000, preceitua que quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.

A criação do mosaico foi regulamentada pelo decreto 4.340/02, devendo ser reconhecido em ato do Ministério do Meio Ambiente, a pedido dos órgãos gestores das unidades de conservação. O mosaico deverá dispor de um conselho do mosaico, com caráter consultivo com função de atuar como instância de gestão integrada das unidades que o compõem.

Verifica-se, desse modo, como uma ferramenta fundamental para a gestão das unidades, com troca de experiências dos seus membros, práticas de gestão, encaminhamentos de projetos e outras formas práticas de contribuição entre os conselheiros.

### 3.3 Conselho gestor das unidades

Para garantir a participação da sociedade civil organizada, toda Unidade de Conservação Integral deve ter um conselho consultivo, ou deliberativo, que é presidido pelo Órgão responsável pela sua administração e constituído por representantes de Órgãos Públicos e representantes de organizações da sociedade civil.

Neste sentido, e obedecidos os preceitos do art. 225 da C.R, a participação de todos na gestão das unidades de conservação mostra maior transparência e fiscalização, possibilitando a atuação da sociedade civil na tomada de decisões.

MACHADO (1994, p.130) ressalta que os colegiados visam, na pureza de sua conceituação, a inventariar as opiniões de setores que têm interesse na matéria a ser tratada. Colhem-se ideias e informações, confrontando-se as mesmas em busca da formação de uma posição comum ou, pelo menos, uma posição majoritária.

O decreto 4340 de 22 de agosto de 2002 informa que a representação dos órgãos públicos deve contemplar, quando couber, os órgãos ambientais dos três níveis da Federação e órgãos de áreas afins, tais como pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia e povos indígenas e assentamentos agrícolas; e, a representação da sociedade civil deve contemplar, quando couber, a comunidade científica e organizações não-governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade, população residente e do entorno, população tradicional,

proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

### 3.4 Visitação Pública

No que diz respeito à visitação pública, as Unidades de Conservação de Proteção Integral, de forma geral, permitem a visitação pública, desde que sujeita a restrições estabelecidas em seu Plano de Manejo, normas previstas pela administração e aquelas previstas em regulamento.

Nas Estações Ecológicas e Reservas Biológicas, a visitação pública sofre maiores restrições, limitadas a objetivos educacionais.

Nos Parques Nacionais, em especial, temos como principais objetivos de seu manejo as atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação e de turismo, voltados diretamente à visitação pública (art. 11, *caput*).

A interrelação entre o turismo e o meio ambiente é incontestável, uma vez que este último constitui a “matéria-prima” da atividade. A deterioração das condições de vida nos grandes conglomerados urbanos faz com que um número cada vez maior de pessoas procure, nas férias e nos fins de semana, as regiões com belezas naturais. O contato com a natureza constitui, atualmente, uma das maiores motivações das viagens de lazer, e as consequências do fluxo em massa de turistas para esses locais - extremamente sensíveis, tais como as praias e montanhas - devem necessariamente ser avaliadas e seus efeitos negativos, evitados, antes que esse valioso patrimônio da humanidade se degrade irremediavelmente (RUSCHMANN, 1997, p.19).

A soma das estimativas de visitação pública nas unidades de conservação federais e estaduais consideradas pelo estudo indica que, se o potencial das unidades for adequadamente explorado, cerca de 20 milhões de pessoas visitarão essas áreas em 2016, com um impacto econômico potencial de cerca de R\$ 2,2 bilhões naquele ano (MEDEIROS, 2011, p.7).

### 3.5) Educação Ambiental

Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos,

habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade (Art. 1º da Lei.9795/99).

Na forma do mesmo diploma legal, a educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não formal (art.2º da Lei 9795/99).

Assim, os valores ambientais se induzem por diferentes meios (e não só dentro dos processos educativos formais), produzindo “efeitos educativos”. Estes vão desde os princípios ecológicos gerais (comportamentos em harmonia com a natureza) e uma nova ética política (abertura na direção da pluralidade política e da tolerância em relação ao outro), até novos direitos culturais e coletivos que tem a ver com os interesses sociais em torno da reapropriação da natureza e a redefinição de estilos de vida que rompem com a homogeneidade e a centralização do poder na ordem econômica, política e cultural dominante (REIGOTA, 2001, 120).

Neste sentido, entendemos em relacionar a educação ambiental no rol dos instrumentos de gestão, pois é através desse instrumento que será possível uma aproximação dos gestores das unidades com toda a comunidade do entorno, fomentando uma participação integrada, crítica e reflexiva na preservação dos ecossistemas protegidos.

## CONCLUSÃO

As Unidades de Conservação são criadas por ato do poder público, sendo a alteração e a supressão desses espaços protegidos permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

O uso e manejo dos recursos naturais permitidos dentro de cada Unidade de Conservação variam conforme sua categoria, definida a partir da vocação fisiográfica e da diversidade de fauna e flora que a área possui.

Tanto o grupo das unidades de categoria de proteção integral como as de uso sustentável merecem receber proteção efetiva através de modelos de

sistemas de gestão, cuja administração possam lhes garantir a sua total integridade sem perda das suas características que justificaram sua criação.

A gestão ambiental perpassa pela ação institucional do poder público, no sentido de implementar a política de meio ambiente, principalmente na estruturação do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente), grande arcabouço institucional da gestão ambiental no Brasil, sendo, de direito e de fato, uma estrutura político-administrativa oficial, governamental, ainda que aberta à participação de instituições não-governamentais, através dos canais competentes.

Identificamos no SNUC, vários instrumentos de gestão, dentro dos quais, podemos destacar: o Plano de Manejo, o Mosaico de Unidades de conservação, os conselhos das Unidades de conservação, a visitação pública, e a Educação ambiental.

Tais instrumentos são ferramentas fundamentais para auxiliar o processo de planejamento das unidades de conservação, bem como na operacionalização da gestão ambiental, visando cumprir com os objetivos estabelecidos na sua criação e, se aplicados de forma correta, garantida a participação da sociedade civil, há de se preservar o meio ambiente para a geração presente e as vindouras.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Política Nacional de Meio Ambiente. Comentários à lei 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris Editora. 2005.

BRASIL. Lei 9.795, de 27 de abril de 1999. Política Nacional de Educação Ambiental.

BRASIL. Lei 9.985, de 18 de Julho de 2000. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

DURIGAN, Giselda. *et al. Seleção de fragmentos prioritários para a criação de unidades de Conservação do cerrado no Estado de São Paulo*. São Paulo, Rev. Inst. Flor., v. 18, p.23-37, 2006.

LIMA E SILVA, Pedro Paulo. *Dicionário Jurídico de ciências ambientais*. Rio de Janeiro: THEX ED. 1999.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2000.

MEDEIROS, R.; YOUNG; C. E. F.; PAVESE, H. B. & Araújo, F. F. S. *Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional: Sumário Executivo*. Brasília: UNEP-WCMC, 2011,44p.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

REIGOTA, Marcos (Org). *Verde Cotidiano: o ambiente em discussão*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

RUSCHMANN, Doris. *Turismo e Planejamento Sustentável: a proteção do meio ambiente*. Campinas, SP: Papyrus, 1997.