

ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

Augusto Florisvaldo Batisteli(*), Mayra de Souza Bonfim, Daniel Gonçalves da Fonseca, Cristine Diniz Santiago, Silvano Carmo de Souza.

*UFSCar - Universidade Federal de São Carlos, SP / e-mail: augustofb@gmail.com

RESUMO

A legislação ambiental brasileira estabelece diversos marcos regulatórios a respeito da utilização dos espaços e dos recursos naturais, com vistas a garantir, como previsto pela Constituição Federal, o “meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. Neste sentido, foi implementada a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), que estabelece o mecanismo de criação e gerenciamento de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETEP’s). Tais áreas, devido a suas características socioambientais, demandam intervenção estatal que garanta sua conservação/preservação. Discutimos acerca das potencialidades e fragilidades deste mecanismo. A existência desses espaços atribui enormes e numerosas vantagens ao ecossistema, dentre as quais identificamos: preservação de espécies, manutenção do equilíbrio biológico, aumento na eficiência dos ciclos biogeoquímicos, manutenção da estabilidade do terreno e de cursos d’água, regulação climática, continuidade das populações tradicionais, lazer, desenvolvimento sustentável, prática de concessões florestais, e outros serviços ecossistêmicos. No entanto, a instituição e a manutenção de ETEP’s ainda esbarram em dificuldades ecológicas, sociais, financeiras e institucionais. Entre essas fragilidades, poderíamos apontar a própria dificuldade na eleição de um espaço, dado o estado altamente fragmentado e degradado das paisagens naturais, além da falta de informação da sociedade a respeito deste dispositivo. Além disso, as questões sociais e econômicas relacionadas aos conflitos envolvendo desapropriações, a supressão de áreas economicamente produtivas, a pressão pelo déficit habitacional e de movimentos agrários atua contrariamente ao estabelecimento de áreas de conservação. Por fim, a limitação orçamentária, que culmina em carência de recursos estruturais e humanos, constrange a capacidade de implantação e principalmente de manutenção e fiscalização dessas áreas. Por fim, ressaltamos a eficiência desta estratégia de proteção ambiental, e recomendamos a intensa articulação entre os setores, com participação direta da esfera política, a fim de equacionar e solucionar os conflitos socioeconômicos, os quais figuram como principal empecilho no estabelecimento dos ETEP’s.

PALAVRAS-CHAVE:

Políticas Públicas, Legislação Ambiental, Espaços Territoriais, Conservação, Proteção.

INTRODUÇÃO

O Brasil possui uma legislação ambiental considerada de vanguarda pela doutrina jus-ambientalista. Ao longo dos últimos anos, este conjunto de normas tem incorporado elementos sociais e econômicos que se entrelaçam aos aspectos ecológicos dos diversos biomas pátrios. A conservação da biodiversidade, a partir de marcos regulatórios, tem sido apontada como uma importante estratégia de manutenção da rica paisagem brasileira. Neste sentido, a partir da década de 30 do século passado, o Brasil implantou diversas políticas ambientais, como as leis de proteção dos recursos hídricos, da fauna, flora, etc.

Já em 1981, em plena ditadura militar o presidente João Figueiredo sancionou em 31 de agosto a Lei 6938, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Trata-se de um marco para a legislação ambiental brasileira, tendo em vista que ela tem sido fundamental para a implementação de diversos instrumentos de políticas públicas em âmbito nacional, regional e local. A PNMA trouxe em seu corpo a institucionalização de princípios que passaram a ser basilares para gestores e populares na consecução de ações socioambientais em todo o território nacional.

Com o exemplo de alguns dos princípios, vale ressaltar a ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo e a proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; a recuperação de áreas degradadas, e a proteção de áreas ameaçadas de degradação.

A PNMA enumera diversos objetivos que apontam para um modelo de conservação ambiental que valorizam a participação da comunidade na gestão dos bens ambientais. Entre eles podemos citar: a) compatibilização do desenvolvimento econômico e social; b) definição de áreas prioritárias para ação governamental; c) difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente; d) divulgação de dados e informações ambientais; e) formação de uma

consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico, e f) imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados.

Nota-se que para o cumprimento destes objetivos, o legislador ordinário propôs uma estrutura de gestão baseada em um sistema, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Esse, pelo menos em teoria, garante a participação dos diversos entes da federação no planejamento e na execução das políticas públicas ambientais em todo o território nacional. Como estratégia de implementação das ações do SISNAMA, a PNMA apresenta uma série de instrumentos que visam tornar factíveis as proposições apontadas nos termos da política. Dentre estes instrumentos, nos debruçamos estudar os Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETEP's). Como previsto na própria legislação federal, trata-se de espaços com características socioambientais que demandam uma ação estatal que visa garantir sua conservação/preservação.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, § 1º, III determina que é atribuição do poder público 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. Os ETEP's estão distribuídos na legislação brasileira em várias modalidades, apresentando níveis diferenciados de possibilidades de uso humano. Para este estudo, identificamos as seguintes modalidades: Área de Preservação Permanente (APP), Reserva Legal (RL), Terra indígena (TI), Áreas de Servidão (AS), Unidades de Conservação (UC's).

Em 18 de outubro de 2000 o poder executivo sancionou a Lei 9985, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Neste sistema está contido um conjunto de unidades de conservação (UC) federais, estaduais e municipais. O SNUC é composto por 12 categorias de UC, cujos objetivos específicos se diferenciam quanto à forma de proteção e usos permitidos: aquelas que precisam de maiores cuidados, pela sua fragilidade e particularidades, e aquelas que podem ser utilizadas de forma sustentável e conservadas ao mesmo tempo.

No primeiro grupo estão arroladas as UC's de proteção integral, conforme disposto no art. 8º, incisos I a V. São elas: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural, e Refúgio de Vida Silvestre. Já no segundo grupo estão as UC's de uso sustentável, descritas no art. 14 incisos I a VII da Lei em comento. São elas: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Além das UC's apresentadas no SNUC, também devem ser consideradas as Reservas da Biosfera, regulamentadas pelos artigos 41, 42 e 43 do Decreto 4340/2002. O texto legal informa que as Reservas da Biosfera são um modelo de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, que têm 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. No artigo 42 do Decreto acima citado, encontramos que 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.

OBJETIVO

O objetivo do estudo é avaliar a importância e aplicabilidade dos Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETEPs) enquanto instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, levantando fragilidades e potencialidades das mesmas, nos aspectos ecológicos, sociais, econômicos e institucionais.

METODOLOGIA UTILIZADA

A metodologia utilizada neste trabalho se deu pelo estudo e compreensão da lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) quanto ao estabelecimento dos Espaços Territoriais Especialmente Protegidos: Elencamos as potencialidades e fragilidades do instrumento, a fim de obter um panorama acerca da aplicabilidade desse mecanismo. Apontamos suas potencialidades e fragilidades separadamente quanto a aspectos ecológicos, sociais e econômicos. Através da pormenorização dessas características, analisamos as implicações da implantação e da manutenção de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos com relação à sustentabilidade ambiental, social e econômica.

RESULTADOS OBTIDOS

As muitas potencialidades ecológicas podem ser entendidas como a razão primordial da existência dos ETEPs. Entre elas, merecem destaque a manutenção e a conservação dos atributos do meio físico, como da disponibilidade e da qualidade dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, da estabilidade do solo e das formas de relevo locais. O grau de preservação desses espaços, sustentado por este dispositivo de proteção ambiental, subsidia a eficiência dos ciclos biogeoquímicos, como aqueles da água, do carbono, do nitrogênio, do fósforo e do enxofre. Os benefícios destes processos podem ser usufruídos não apenas por seres vivos internos ao ETEP, mas também exportados para a vizinhança, surtindo efeitos positivos em escala local e regional. A regulação climática também é uma potencialidade das áreas preservadas por ETEPs, as quais certamente tem participação considerável na dinâmica do clima local e regional. As boas condições ambientais nestes espaços favorecem a produção primária, possibilitando o surgimento de uma comunidade vegetal rica e potencialmente diversa, de tal forma que ela sustente complexas estruturas de comunidades animais. Deve-se à estabilidade dessas relações não apenas a conservação da biodiversidade, mas também os processos de controle biológico, e, por consequência, o equilíbrio ecológico, que realimenta a própria biodiversidade. A partir desses habitats favoráveis, indivíduos ou propágulos podem se dispersar estabelecerem-se em áreas vizinhas, enriquecendo as comunidades vegetais e animais no entorno do ETEP.

A conservação das APPs nas áreas marginais dos cursos d'água proporciona a manutenção da integridade da calha dos mesmos, reduzindo o assoreamento, e diminuindo o ímpeto e o alcance dos transbordos nas épocas de cheia. Da mesma forma, a preservação da vegetação natural em encostas de morros assegura uma maior estabilidade do terreno, prevenindo deslizamentos. A preservação da configuração natural dessas áreas ajuda a reduzir o risco e a magnitude de desastres naturais, como enchentes e soterramentos.

A identidade e a sobrevivência de populações tradicionais dependem direta ou indiretamente da existência de ETEPs, já que o patrimônio cultural de uma população surge, historicamente, vinculado ao ambiente e seus elementos físicos e biológicos. O extrativismo sustentável animal ou vegetal, seja para subsistência ou comércio, é parte do modo de vida dessas populações humanas. O artesanato em suas diversas formas (utensílios, instrumentos musicais, decoração e outros), para consumo próprio ou obtenção de renda, é uma forma importante da promoção e valorização dessas culturas, ao lado da gastronomia e dos próprios hábitos sustentáveis que elas praticam.

As ETEPs também configuram espaços favoráveis ao lazer, envolvendo a contemplação da natureza e a prática de atividades espirituais, intelectuais ou de esportes. Este uso direto (mas não predatório) dos elementos do ambiente pode ser exemplificado através de trilhas, esportes de aventura, e atividades educativas, dentro das quais merecem destaque as iniciativas ligadas à Educação Ambiental. Essas últimas estabelecem uma via de beneficiamento mútuo: o(a) visitante enriquece-se com o prazer das experiências e sensibiliza-se, adquirindo a percepção necessária à prática e difusão da preservação ambiental.

A possibilidade do desenvolvimento de atividades econômicas pode ser um impulso a mais para a implantação e manutenção de ETEPs. A existência de atrativos naturais alimenta um fluxo de visitação, que pode ser convertido em atividades de turismo ou ecoturismo. Esse processo gera emprego e renda para a população local, ao mesmo tempo em que requer a manutenção do patrimônio natural para a continuidade dessas atividades econômicas.

Outra prática possível de utilização direta destas áreas são as concessões florestais, que consiste na outorga, do poder público ao particular, do direito de exploração sustentável das florestas públicas, cuja disciplina legal foi inaugurada pela Lei nº 11.284/2006, tratando-se, também, de uma das formas de gestão do patrimônio florestal público brasileiro. Além disso, no caso de APPs e RLs, podem ser desenvolvidas práticas de manejo sustentável, como silvicultura, apicultura, coleta de frutos, sementes e tecidos vegetais. As vantagens econômicas da presença de um ecossistema equilibrado extravasam os limites desses espaços, uma vez que propriedades vizinhas voltadas à produção agrícola podem beneficiar-se da atuação de agentes polinizadores e do controle biológico de pragas.

Os ETEPs abrigam amostras da biodiversidade que são essenciais para o desenvolvimento de atividades científicas, as quais proporcionam um maior conhecimento sobre o funcionamento dos ecossistemas. Essas informações são fundamentais na construção da relação harmônica que deve existir entre a espécie humana com as demais espécies e com o meio físico. No caso das APAs, também há a possibilidade de usos antrópicos do solo, incluindo habitações, empresas, áreas agricultáveis e outras atividades, desde que sejam respeitadas as condições que garantam a integridade dos atributos naturais da região.

As fragilidades ecológicas dos ETEPs estão relacionadas principalmente ao estado fragmentado dos habitats, uma vez que a conectividade entre ETEPs e/ou entre ETEP e outros espaços de mata nativa não costuma ser analisada quando da implantação desses espaços. Assim, esses espaços constituem manchas com alto grau de isolamento, imersas em matrizes antrópicas, como a agropecuária. Essa fragmentação diminuindo o fluxo gênico e aumenta o efeito de

borda, prejudicando a biodiversidade desses espaços protegidos. Além disso, ressalta-se a dificuldade no estabelecimento de áreas prioritárias, uma vez que os fatores a serem analisados são inúmeros, como área da mancha, riqueza e abundância de espécies, ocupação e usos do solo existentes no entorno, dificultando a elegibilidade das áreas para o estabelecimento dos ETEPs.

Com relação às fragilidades de cunho social, as principais estão relacionadas aos conflitos de terras, envolvendo movimentos sociais de natureza agrária, populações tradicionais (ribeirinhas, quilombolas, caiçaras, e outras) ou outras desapropriações. Muitas vezes essas questões entram em rota de colisão com os problemas relacionados ao déficit habitacional e o padrão imobiliário predatório predominante em nosso país. Além disso, vale ressaltar a fragilidade ambiental das áreas de proteção permanente como áreas intensamente afetadas por tragédias. Esses locais muitas vezes são ocupados pela população de baixa renda, por falta de políticas públicas que proporcionem habitação adequada e acessível. Outras questões neste aspecto podem ser citadas, como a falta de conhecimento da sociedade sobre as atividades que podem ser realizadas dentro das ETEPs, inclusive atividades econômicas, principalmente quando nos referimos a Reserva Legal. A maneira como são instaladas as áreas protegidas, muitas vezes sem diálogo com a população local, também destaca-se como fragilidade para a operacionalização desde mecanismo de gestão territorial.

No aspecto econômico as principais fragilidades estão também relacionadas aos conflitos de uso e ocupação do solo, como no caso de supressão de áreas potencialmente produtivas para a agricultura, pecuária ou especulação imobiliária. Estes conflitos agravam-se pela ocupação desordenada causada pela expansão urbana mal planejada, como no caso das Áreas de Proteção Ambiental. Com relação às Áreas de Proteção Permanente, muitas vezes sua preservação é vista como ônus pelo proprietário da terra, se ele não compreende sua importância na manutenção de serviços ambientais - função coletiva dessas áreas. Políticas públicas que incentivem o Pagamento por Serviços Ambientais podem ser uma solução para este tipo de impasse. Isso ocorre também nos casos de supressão de APPs para fins de utilidade pública. O aspecto econômico também apresenta fragilidades administrativas para as ETEPs, uma vez que há deficiência de recursos de toda sorte – humanos, de logística, estruturais e financeiros.

A partir do estudo realizado a respeito dos ETEP's, enquanto instrumento da PNMA, notamos que este dispositivo contribui de maneira direta para a "preservação da qualidade ambiental propícia à vida", um dos objetivos da referida política. No entanto, a partir do levantamento de potencialidades e fragilidades acerca dos ETEP's, observa-se ainda a prevalência de graves fragilidades como empecilho, resultando na carência de ETEP's em âmbito nacional, mesmo no caso daqueles que deveriam ser obrigatoriamente estabelecidos como as áreas de reserva legal e APPs. Acreditamos que os conflitos territoriais apresentam-se como maior fragilidade, uma vez que podem atuar como ponto fundamental na instituição ou não de uma ETEP frente à pressão social e econômica. A efetivação do propósito dos ETEPs também requer a necessidade constante de monitoramento e fiscalização destes espaços, bem como de uma adequada gestão dos territórios do entorno.

CONCLUSÕES/RECOMENDAÇÕES

As ETEPs se configuram como um instrumento de gestão que possui fragilidades e potencialidades dentro dos aspectos sociais, econômicos e ambientais, diferentes para cada tipo de espaço, e que podem variar também de acordo com a localização e o seu entorno.

Dadas as potencialidades levantadas pelo presente trabalho, acreditamos que a consolidação de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos é essencial à preservação do meio ambiente e manutenção da sadia qualidade de vida. Embora muitas vezes a preservação ambiental seja colocada em segundo plano devido às fragilidades políticas, econômicas, sociais e institucionais aqui discutidas, a intensa articulação dos diversos setores envolvidos pode contribuir na efetivação, na multiplicação e proteção destes espaços.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de Outubro de 1988.
2. BRASIL. Decreto Federal nº 4.340. Regulamenta artigos da lei Nº 9.985, de 18 de julho de 2002, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Diário oficial da União de 23/08/2002. Brasília – DF.
3. BRASIL. Lei nº 6001 /73, que dispõe sobre o Estatuto do Índio.
4. BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 – Novo Código Florestal.

5. BRASIL. Lei nº 6938/1981 – Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.
6. BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de Julho de 2000. Regulamenta o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Ministério do Meio Ambiente, Brasília.
7. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação & Áreas de Risco. O que uma coisa tem a ver com a outra? Relatório de Inspeção da área atingida pela tragédia das chuvas na Região Serrana do Rio de Janeiro / Wigold Bertoldo Schäffer... [et al.]. – Brasília: MMA, 2011. 96 p. Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). Resolução n. 357, 17 de março de 2005. Estabelece normas e padrões para qualidade das águas, lançamentos de efluentes nos corpos receptores e dá outras providências.
8. Dias, Isabel Cristina Aleixo. A influência das águas pluviais no sistema de esgotamento sanitário. *V Exposição de experiências municipais em saneamento*. Assemae. Santo André, 2004. Disponível em http://www.semasa.sp.gov.br/Documentos/ASSEMAE/Trab_59.pdf. Data: 16 de dezembro de 2009
9. Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT). Anais do Seminário de Avaliação de Projetos IPT. Habitação e meio ambiente: assentamentos urbanos precários. São Paulo: IPT, 2002.