Lorene Raquel de Souza

A GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

UniCEUB
Centro Universitário de Brasília

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASILIA – UNICEUB
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO

LORENE RAQUEL DE SOUZA

A GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

Brasília
2016

Centro Universitário de Brasília

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASILIA – UNICEUB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Dissertação apresentada ao Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, sob orientação da Profª. Drª. Márcia Dieguez Leuzinger.

SOUZA, Lorene Raquel.

A GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL. Lorene Raquel de Souza. Brasília: A Autora, 2017.

ISBN: 978-85-61990-97-8

143 f.

Dissertação (Mestrado) Centro Universitário de Brasília. Programa de Mestrado em Direito. Orientadora: Profa. Dra. Márcia Dieguez Leuzinger.

1. Direito Ambiental. Gestão. Unidades de Conservação Distritais. SDUC. I. Título. II. Leuzinger, Márcia Dieguez (Orientadora).

Diagramação: S2 Books

À minha mãe, pela luta diária, que nos levou tão longe. Obrigada por tudo!

Agradecimentos

A Deus, por tudo,

À Professora Márcia Leuzinger pela confiança, orientação e capacidade de despertar o melhor em cada um de nós. Na verdade, não existem palavras que possam traduzir toda a minha gratidão,

Ao meu marido, Silvano, à minha mãe, Antonia, e ao meu amado Miguel, que souberam entender a minha ausência e me apoiaram incondicionalmente,

Ao IBRAM, que mesmo com tantas dificuldades, concede aos seus servidores afastamento para estudos,

Aos meus amigos da Procuradoria Jurídica do IBRAM, Bruno, Cristina, Débora, Kemerson, Luciana, Mônica e Tana, que tanto me alegraram e incentivaram nessa jornada,

Às minhas amigas da Superintendência de Gestão de Áreas Protegidas do IBRAM, Danielle Vieira, Fernanda, Lorena e Marcela pela prestatividade, ensinamentos diários e por despertar em mim o amor pelas Unidades de Conservação.

Aos Agentes de Parque Francisco Maciel, Marcélio, João Paulo, Ana Paula e Willian que fizeram a gentileza de me receber e/ou guiar por várias Unidades de Conservação e Parques de Uso Múltiplo do DF,

Aos demais colegas do IBRAM, que por diversas vezes pararam as suas atividades ordinárias para produzir os dados utilizados no presente estudo. Cleycione, Ádila, David, Fernando, Thúlio, Ricardo, Carolina, sem vocês essa pesquisa não teria sido tão densa!

Ao meu amigo Leo, que me ajudou, pacientemente, na correção deste trabalho, e à minha amiga Daniela Mota, que me deu dicas preciosas,

À minha colega de mestrado Fernanda, pelo incentivo, disponibilidade e encontro de almas,

Aos meus colegas de mestrado André, Antonio e Carolina pelo companheirismo e aprendizado constantes,

Ao Professor Paulo Carmona e à Professora Solange Teles, pelas preciosas críticas e sugestões na Banca de Qualificação,

Aos meus colegas do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, que sob a liderança da professa Márcia, me acolheram e me deram um voto de confiança,

Aos funcionários da Secretaria de Mestrado do UniCEUB, em especial, ao Yuri, pela disponibilidade e competência,

À minha amiga Manuella, pelos longos anos de incentivo e exemplo,

À minha amiga-irmã Rosângela, por simplificar a minha vida,

Aos meus demais amigos pelas palavras de estímulo.

Se vemos alguma utilidade imediata em uma planta nós a cultivamos. Se, por qualquer razão, achamos a sua presença indesejável, ou se ela nos é indiferente, podemos condená-la imediatamente à destruição.

Rachel Carson

Resumo

A instituição de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos – ETEPs é uma obrigação do Poder Público prevista na Constituição Federal (art. 225, § 1º, inciso III, da CF) e nos compromissos internacionais assumidos pelo país. Dentre as opções existentes, as Unidades de Conservação – UCs consistem na categoria de ETEP mais utilizada no Brasil devido ao seu papel relevante na conservação da natureza. As categorias de manejo de Unidades de Conservação foram sistematizadas pela Lei Federal nº 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, do qual fazem partes as UCs federais, estaduais e municipais. O Distrito Federal é um dos entes políticos que editou o seu próprio Sistema de Unidades de Conservação da Natureza, por meio da Lei Complementar Distrital nº 827/10, que trouxe algumas inovações, ao mesmo tempo em que replicou grande parte dos dispositivos previstos na Lei Federal nº 9.985/00. Dentre os dispositivos mais significativos previstos na legislação federal, a normativa distrital reproduziu aqueles relacionados às categorias de manejo, aos objetivos, às diretrizes e à gestão propriamente dita das UCs. Todavia, o retrato do modelo atual evidencia que há problemas de gestão, senão em todas, na maior parte das Unidades de Conservação distritais. Eles estão relacionados, em regra, à manutenção de UCs sem a definição de poligonal, à raridade dos Planos de Manejo e dos Conselhos Gestores, à utilização da compensação ambiental e florestal como principal fonte de financiamento, à ausência de regularização dominial e à centralização da gestão em um ente que detém muitas competências. Todos esses problemas revelam que a gestão das Unidades de Conservação do DF, objeto do presente estudo, não tem observado a legislação vigente, o que, além de afrontar o princípio da legalidade, traz sérias limitações ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao próprio Sistema Distrital. As limitações mais visíveis geradas por este modelo referem-se à existência de UCs com diferentes níveis de consolidação, à dificuldade de conformar o uso público com a conservação das áreas passíveis de visitação, à limitação da atividade fiscalizatória, à irregularidade na aplicação dos recursos financeiros disponíveis e ao baixo envolvimento da sociedade na gestão dessas áreas. Existem, no entanto, diversas possibilidades legais que podem aprimorar o modelo de governança das Unidades de Conservação do Distrito Federal para que elas passem a ser enxergadas como berços da biodiversidade, não como grandes espaços ociosos. Um dos caminhos é a consolidação da governança ambiental. Há, ainda, outras opções que podem tanto potencializar a forma de arrecadação de recursos como descentralizar do Estado a sua gestão por meio da cogestão ou de Parcerias Público-Privadas.

PALAVRAS – CHAVE: Gestão. Unidades de Conservação Distritais. Lei Complementar Distrital nº 827/10. Sistema Distrital de Unidades de Conservação.

Abstract

The establishment of Specially Protected Territorial Spaces (ETEPs) is an obligation of the Public Power provided for in Article 225, Paragraph 1, Subsection III of the Federal Constitution of Brazil and in the international commitments assumed by the country. Among the existing options, the Conservation Units - CUs are the category of ETEP most used in Brazil due to its relevant role in nature conservation. The categories of management of Conservation Units were systematized by Federal Law 9,985/00, which established the National System of Nature Conservation Units (SNUC), of which federal, state and municipal CUs are parties. The Federal District is one of the political entities that edited its own System of Nature Conservation Units, through District Complementary Law No. 827/10, which brought some innovations, while replicating many of the provisions of the Law Federal 9,985/00. Among the most significant provisions foreseen in federal legislation, the district regulations reproduced those related to management categories, objectives, guidelines and the actual management of PAs. However, the picture of the current model shows that there are, if not all, management problems in most of the District Conservation Units. They are, as a rule, related to the maintenance of PAs without the definition of polygon, the rarity of Management Plans and Management Councils, the use of environmental and forestry compensation as

the main source of financing, the absence of regularization of land and the centralization in a body that holds many skills. All these problems reveal that the management of the Conservation Units of the Federal District, object of the present study, has not observed the current legislation, which, besides facing the principle of legality, brings serious limitations to the right to the ecologically balanced environment and to the own District System. The most visible limitations generated by this model are the existence of PAs with different levels of consolidation, the difficulty of conforming public use with the conservation of the areas subject to visitation, the limitation of the inspection activity, the irregularity in the application of financial resources and the low involvement of society in the management of these areas. There are, however, several legal possibilities that can improve the (un)governance model of the Conservation Units of the Federal District so that they can be seen as cradles of biodiversity, not as large idle spaces. One way is to consolidate environmental governance. There are also other options that can both boost the form of resource collection and decentralize the state through its management or through Public-Private Partnerships.

KEY-WORDS: Management. District Conservation Units. Complementary District Law No. 827/10. District System of Conservation Units.

Lista de siglas

ADASA	Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento do Distrito Federal
AGEFIS	Agência de Fiscalização do Distrito Federal
ANA	Agência Nacional de Águas
APA	Área de Proteção Ambiental
APUB	Associação de Pilotos de Ultraleves de Brasília
ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
CF	Constituição Federal
CNUC	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
COFAM	Coordenação de Fiscalização de Atividades Licenciáveis e Poluição Ambiental
COFAS	Coordenação de Fiscalização de Fauna, Flora e Uso do Solo
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
DF	Distrito Federal
ETEP	Espaço Territorial Especialmente Protegido
ESEC	Estação Ecológica
FOMIN	Fundo Multilateral de Investimentos
FUMDHAM	Fundação Museu do Homem Americano
FUNAM	Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal
GT	Grupo de Trabalho
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBRAM	Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal - Brasília Ambiental
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

JBB	Jardim Botânico de Brasília
JBRJ	Instituto de Pesquisa Jardim Botânico do Rio de Janeiro
LC	Lei Complementar
LODF	Lei Orgânica do Distrito Federal
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MONA	Monumento Natural
NOVACAP	Companhia Urbanizadora da Nova Capital
OS	Organização Social
OSC	Organização da Sociedade Civil
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PDAR	Plano de Diretrizes para a Aplicação dos Recursos da Compensação Ambiental
PDARF	Plano de Diretrizes para Aplicação de Recursos da Compensação Florestal
PARNA	Parque Nacional
PPP	Parceria Público-Privada
PAPP	Programa Parcerias Ambientais Público-Privadas
REBIO	Reserva Biológica
REFAU	Reserva de Fauna
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
RVS	Refúgio de Vida Silvestre
SEDHAB	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SEOPS	Secretaria de Estado da Ordem Pública e Social do Distrito Federal
SEMA	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
SEMARH	Secretaria de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal
SDUC	Sistema Distrital de Unidades de Conservação
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SUAG	Superintendência de Administração Geral
SUFAM	Superintendência de Fiscalização, Auditoria e Controle Ambiental
SUGAP	Superintendência de Gestão de Áreas Protegidas
SULAM	Superintendência de Licenciamento Ambiental
SUPEM	Superintendência de Estudos, Programas, Monitoramento e Educação Ambiental
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TERRACAP	Companhia Imobiliária de Brasília - Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal
UC	Unidade de Conservação
UCAF	Unidade de Compensação Ambiental e Florestal
WWF	World Wide Fund for Nature

Lista de gráficos

Gráfico 1: Representação Gráfica do Orçamento de 2010 para os ETEPs

Gráfico 2: Representação Gráfica do Orçamento de 2011 para os ETEPs

Gráfico 3: Representação Gráfica do Orçamento de 2012 para os ETEPs

Gráfico 4: Representação Gráfica do Orçamento de 2013 para os ETEPs

Gráfico 5: Representação Gráfica do Orçamento de 2014 para os ETEPs

Gráfico 6: Representação Gráfica do Orçamento de 2015 para os ETEPs

Gráfico 7: Representação Gráfica do Orçamento de 2016 para os ETEPs

Gráfico 8: Representação Gráfica dos valores executados de Compensação Ambiental, Compensação Florestal e do Orçamento Público entre 2010 e 2016.

Gráfico 9: Nível de Consolidação das UCs do DF.

Gráfico 10: Orçamento para os ETEPs – 2010 a 2016

Gráfico 11: Orçamento Aplicado x Orçamento Previsto na LOA

Lista de quadros

Quadro 1: Comparação entre as categorias previstas na Lei Complementar Distrital nº 265/99 e na Lei Complementar Distrital nº 827/10

Quadro 2: Nível de Consolidação das UCs de Proteção Integral

Quadro 3: Nível de Consolidação das UCs de Uso Sustentável

Quadro 4: Uso Público nas UCs de Domínio Público

Quadro 5: Recursos destinados em favor da implantação e revitalização de Parques e UCs

Lista de tabelas

Tabela 1: Orçamento de 2010 para os ETEPs

Tabela 2: Orçamento de 2011 para os ETEPs

Tabela 3: Orçamento de 2012 para os ETEPs

Tabela 4: Orçamento de 2013 para os ETEPs

Tabela 5: Orçamento de 2014 para os ETEPs

Tabela 6: Orçamento de 2015 para os ETEPs.

Tabela 7: Orçamento de 2016 para os ETEPs.

Tabela 8: Comparação entre os valores executados de Compensação Ambiental, Compensação Florestal e o Orçamento Público.

Tabela 9: Quadro de Servidores do IBRAM/DF.

Tabela 10: Recursos de Compensação Ambiental e de Compensação Florestal.

Sumário

Introdução **13**

CAPÍTULO I - Retrato do modelo de gestão das unidades de conservação do Distrito Federal **19**

1.1. Manutenção de unidades de conservação sem definição legal de poligonal 21

1.2. Inobservância dos principais instrumentos legais de gestão das unidades de conservação 26

1.2.1. Inexistência ou desatualização dos Planos de Manejo 27

1.2.2. A lenta instituição dos Conselhos Gestores 33

1.3. Ausência de regularização fundiária 39

1.4. Utilização da compensação ambiental e florestal como principal fonte de financiamento 45

1.5. Gestão centralizada no ente responsável pela execução da política ambiental distrital 57

Capítulo II - Limitações geradas pelo modelo de gestão das unidades de conservação do Distrito Federal **60**

2.1. Unidades de conservação com diferentes níveis de consolidação 61

2.2. Difícil compatibilização entre o uso público e a conservação das unidades passíveis de visitação 69

2.3. Fiscalização ambiental: da alocação administrativa insatisfatória à falta ou a desatualização da regulamentação 76

2.4. Irregularidade na aplicação dos recursos financeiros: da não aplicação dos recursos disponíveis à não priorização das UCs 79

2.5. Pouco envolvimento da sociedade na gestão das UCs 88

Capítulo III - Possibilidades legais de se aprimorar o modelo de gestão de unidades de conservação do Distrito Federal **92**

3.1. Consolidação da governança ambiental: envolvimento de atores civis e governamentais na gestão das UCs 92

3.2. Efetivação das fontes de financiamento previstas no SDUC 96

3.2.1. Regularização e expansão dos serviços de apoio à visitação 97

3.2.2. Cobrança pelos serviços energéticos e hídricos prestados pelas UCs 102

3.3. Alternativas ao modelo estatal de gestão das UCs 104

3.3.1. Cogestão: a gestão compartilhada com organizações da sociedade civil 105

3.3.2. Transferência total da administração das UCs às entidades privadas: da utopia à realidade 111

3.4. Criação de autarquia específica para gerir as UCs distritais 115

Conclusão **119**

Referências **124**

ANEXO A – Mapa Ambiental de 2014 ..... **139**

APÊNDICE A - Questionário **139**

APÊNDICE B - Resumo das Unidades de Conservação sob gestão do IBRAM **140**

Introdução

A instituição de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos – ETEPs, que no presente trabalho será tratado como "qualquer espaço ambiental instituído pelo Poder Público, sobre o qual incida proteção jurídica, total ou parcial, de seus atributos naturais"[1], é uma obrigação prevista na Constituição Federal (art. 225, § 1º, inciso III, da CF) e nos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Dentre as opções existentes, as Unidades de Conservação – UCs são a categoria de ETEP mais disseminada no país. As UCs são definidas por lei como espaços territoriais com seus respectivos recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais e as características naturais importantes, legalmente instituídas pelo Poder Público, com objetivos definidos de conservação, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (art. 2º, I, da Lei Federal nº 9.985/00).

No Brasil, as diferentes categorias de manejo de Unidades de Conservação que surgiram ao longo dos anos foram sistematizadas num único instrumento legal com o advento da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, do qual fazem partes as UCs federais, estaduais e municipais.

A referida norma também teve o mérito de incorporar definições técnicas, disciplinar temas afetos à criação, implementação e gestão das UCs, e, ainda, permitir a instituição de novas categorias de Unidades de Conservação na esfera estadual e municipal para atender as peculiaridades regionais ou locais. Neste último caso, porém, é preciso ter o aval do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA (art. 6º, parágrafo único, da Lei Federal nº 9.985/00).

O Distrito Federal, assim como fez outros Estados, optou por instituir o seu próprio Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza – SDUC, ao editar a Lei Complementar Distrital nº 827, de 22 de julho de 2010. O exercício da competência legislativa distrital se justifica, visto que o dever estatal de defesa e preservação do meio ambiente precisa ser levado à efeito por meio de ações conjugadas de todas as esferas do Poder Público[2].

O SDUC, que foi editado com base na Lei Orgânica do Distrito Federal - verdadeira Constituição do ente Distrital - e na Lei Distrital nº 041, de 13 de setembro de 1989, responsável pela instituição da Política Ambiental Distrital, replicou grande parte dos dispositivos previstos Lei Federal nº 9.985/00.

A norma distrital também trouxe algumas novidades. Uma delas se refere às categorias de UCs distritais legalmente instituídas, já que houve inovação com relação à esfera federal no que tange à espécie Parque Ecológico, que foi acrescentada ao grupo de Unidades de Conservação de Uso Sustentável mediante a exclusão das categorias denominadas de Reserva Extrativista e de Reserva de Desenvolvimento Sustentável. Quanto às unidades do grupo de Proteção Integral, ocorreram apenas pequenas adequações, pois a nomenclatura federal foi substituída pela palavra distrital.

A Lei Federal nº 9.985/00, que é uma norma de caráter geral porque traz uma estrutura normativa fundamental passível de complementação por parte de outros entes políticos[3], trouxe em seu bojo a lista das categorias de manejo que fazem parte do SNUC e que, consequentemente, podem ser consideradas Unidades de Conservação. Essa norma, no entanto, como já foi mencionado, admite, excepcionalmente, a possibilidade de inovação, ao permitir aos Estados e Municípios a criação de novas espécies de UCs, desde que seja para atender as suas peculiaridades locais e haja chancela do CONAMA.

1 LEUZINGER, Márcia Dieguez. Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p. 119.

2 MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em Foco. 5ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 152.

3 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 9 Ed. São Paulo: Dialética, 2002. p. 17.

No caso dos Parques Ecológicos, eles surgiram no DF com a edição da Lei Complementar Distrital nº 265, de 14 de dezembro de 1999, que regulamentou também os Parques de Uso Múltiplo. Com o advento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, a Secretaria de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – SEMARH – teria consultado, em 2007, o CONAMA sobre a possibilidade de enquadramento dos Parques Ecológicos como Unidades de Conservação.

O Ministério do Meio Ambiente - MMA, por meio do CONAMA, respondeu que os Parques Ecológicos, por terem objetivos similares aos dos Parques previstos no art. 11 da Lei Federal nº 9.985/00 (Parque Nacional/Parque Distrital), deveriam ser recategorizados em conformidade com as categorias já previstas, qual seja, Parque Distrital. Na mesma resposta, o MMA considerou que os Parques de Uso Múltiplo são áreas verdes afetas à legislação urbanística, e, portanto, não equivalem às UCs.

Em que pese **à** orientação dada pelo CONAMA, a Lei Complementar Distrital nº 827/10, que instituiu o SDUC, replicou o conceito de Parque Ecológico dado pela Lei Complementar Distrital nº 265/99, transformando essa espécie de Espaço Territorial Especialmente Protegido em categoria de Unidade de Conservação de Uso Sustentável.

Como essa irregularidade é passível de saneamento, dada a possibilidade de se formular novo pedido ao CONAMA, principalmente, porque não se tem notícias acerca da argumentação que teria fundamentado a consulta anterior - e há razões técnicas para a consolidação dos Parques Ecológicos como categoria de manejo de Uso Sustentável voltada ao atendimento das peculiaridades do Distrito Federal -, essa espécie será retratada no presente estudo como uma típica Unidade de Conservação.

Assim, fazem parte do grupo Unidades de Conservação Distritais de Proteção Integral as Esta**ções Ecológicas, as Reservas** Biológicas, os Parques Distritais, os Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida Silvestre. Já as Áreas de Proteção Ambiental, as Áreas de Relevante Interesse Ecológico, as Florestas Distritais, os Parques Ecológicos, as Reservas de Fauna e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural compõem o grupo das Unidades de Conservação Distritais de Uso Sustentável.

Atualmente, existem no Distrito Federal 10 (dez) Unidades de Conservação de Proteção Integral, divididas em 2 (duas) Estações Ecológicas, 4 (quatro) Reservas Biológicas, 1 (um) Monumento Natural, 2 (dois) Parques Distritais e 1 (um) Refúgio da Vida Silvestre, e 50 (cinquenta) Unidades de Conservação de Uso Sustentável, dividas em 4 (quatro) Áreas de Preservação Ambiental, 11 (onze) Áreas de Relevante Interesse Ecológico, 1 (uma) Floresta Distrital e 34 (trinta e quatro) Parques Ecológicos[4]. Tais números se referem, apenas, àqueles espaços cujo ato de instituição continua válido e a nomenclatura encontra previsão no Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza - SDUC[5].

Além dessas, há outras 27 (vinte e sete) áreas[6] que, embora recebam a denominação de Parque, não carregam a qualidade de Ecológico e, portanto, não foram consideradas como Unidades de Conservação no presente trabalho. Esses espaços devem receber o tratamento dado pela Lei Complementar Distrital nº 265/99, por se enquadrarem como Parques de Uso Múltiplo, que são áreas de fácil acesso à população, predominantemente cobertas por vegetação, nativa ou exótica.

---

4 Na somatória dos Parques Ecológicos foi incluída o Parque Três Meninas que, embora tenha sido criado por Lei, recebeu posteriormente a qualidade de ecológico por meio de Decreto, o que sabidamente é uma impropriedade, pois um ato normativo só pode ser alterado por outro ato normativo da mesma espécie ou superior. Desse montante, foi excluído o Parque Irmão Afonso Hauss, que se encontra totalmente urbanizado, sem qualquer atributo ambiental de acordo com o Parecer Técnico nº 500.000.001/2014 – SUGAP/IBRAM.

5 O número de Unidades de Conservação informado pelo IBRAM no Mapa Ambiental de 2014 é superior ao quantitativo mencionado no presente trabalho, uma vez que o ente ambiental trata como UC, inclusive, aquelas áreas cujas leis foram julgadas inconstitucionais.

6 Esse número se refere às áreas que receberam a denominação de parque, incluindo os vivenciais e de uso múltiplo, mas não possuem a qualidade de ecológico. Os parques Tagua-Park, Dona Sara Kubitschek, Afonso Hauss e Lagoinha não foram contabilizados porque os dois primeiros são gerenciados por outros órgãos e dois últimos foram tomados pela urbanização. Parecer Técnico nº 500.000.001/2014 – SUGAP/IBRAM.

Não se pode deixar de mencionar, também, o caso de 6 (seis) áreas que foram gravadas de proteção ambiental, seja como Parque de Uso Múltiplo ou Parque Ecológico, mas tiveram os seus atos constitutivos declarados inconstitucionais por vício de iniciativa e que agora dependem da edição de novos diplomas, mediante a observância do rito de criação das Unidades de Conservação, quando for o caso, para que a sua existência fática também possa receber a proteção jurídica proporcionada pelo SDUC. Vivencia essa situação o Parque Recreativo Taguatinga, o Parque Urbano e Vivencial do Gama, o Parque Ecológico e Vivencial de Sobradinho, o Parque Ecológico da Cachoeirinha, Parque Recreativo e Ecológico Canela de Ema e o Parque Ecológico Águas Claras, que é uma das unidades com maior grau de implantação de estruturas e de visitação pública.

Tal panorama, porém, não representa por completo a realidade fática e ecológica do Distrito Federal, uma vez que o resultado do Grupo de Trabalho estabelecido com o objetivo de reformular a nomenclatura das Unidades de Conservação distritais, adequando-as à categoria mais indicada, conforme as características ambientais e de uso atual, ainda está sendo publicado[7].

Se o referido trabalho já tivesse sido concluído[8], o cenário das Unidades de Conservação do Distrito Federal seria bem diferente. Haveria 32 (trinta e duas) Unidades de Conservação de Proteção Integral e 45 (quarenta e cinco) Unidades de Conservação de Uso sustentável, além de outros 13 (treze) espaços protegidos enquadrados na categoria de Parque de Uso Múltiplo.

Todavia, a instituição de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos, que tem como uma de suas espécies as Unidades de Conservação, não é um fim em si mesmo, porque, aliado a esse dever legal, está a obrigação de cuidado e gestão, que precisa ser feita em consonância com as normas vigentes.

Quando se trata da gestão das Unidades de Conservação, no entanto, ação caracterizada de forma simplória pelas atividades de implantação e de manejo, o Distrito Federal enfrenta vários problemas. A maior parte deles, senão todos, decorre, principalmente, da inobservância da legislação vigente, o que evidencia, de certo modo, o cenário de (des)governança ambiental ao qual estão submetidos esses espaços.

Dentre os principais problemas identificados, pode-se mencionar, por exemplo, a manutenção de UCs sem a definição de poligonal, a raridade dos Planos de Manejo e dos Conselhos Gestores, a utilização da compensação ambiental e florestal como principal fonte de financiamento, a ausência de regularização dominial e a centralização da gestão num ente sobrecarregado com tantas atribuições.

Na verdade, foram justamente esses problemas e os efeitos gerados por eles - Unidades de Conservação distritais meramente formais ou com estrutura mínima, dificuldade de conformar o uso público com a conservação das áreas passíveis de visitação, limitação da atividade fiscalizatória, dificuldade na aplicação dos poucos recursos financeiros e o baixo envolvimento da sociedade na gestão dessas áreas – vivenciados nos últimos anos, desde que passei a fazer parte do quadro de servidores da Procuradoria Jurídica do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – IBRAM, que é a autarquia responsável pela gestão das UCs, que fez aflorar o interesse pela temática da gestão de espaços tão caros à biodiversidade e à população do Distrito Federal.

Diante desse contexto, onde há sérios e visíveis problemas na maior parte das Unidades de Conservação distritais, o objetivo geral da presente pesquisa é diagnosticar o modelo atual de gestão das Unidades de Conservação do Distrito Federal, sob a perspectiva da observância ou não dos instrumentos legais previstos na legislação, e analisar as suas limitações para, ao final, contribuir com algumas sugestões que possam aprimorar o modelo tradicionalmente utilizado.

---

7 O 46 da Lei Complementar nº 827/10 estabeleceu o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para a conclusão dos trabalhos de reavaliação das unidades criadas anteriormente e que não pertenciam às categorias previstas no Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza. Passados 7 anos da edição do SDUC, esse trabalho ainda está em andamento.

8 O TCDF, ao proferir as decisões nº 652/13 e 2523/14, reforçou a necessidade de adequação das Unidades de Conservação do DF ao Sistema Distrital de Unidade de Conservação da Natureza.

Como não existe um estudo aprofundado sobre o impacto do cumprimento ou não da norma vigente sobre a gestão das Unidades de Conservação do Distrito Federal, a presente proposta se afigura como relevante, principalmente, para nortear o planejamento das ações atuais e futuras, pois a boa governança desses espaços é indispensável para a sadia qualidade de vida e para a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, a matéria que se pretende pesquisar se adequa à área de concentração "Direito e Políticas Públicas" na linha de pesquisa Políticas Públicas, Constituição e Organização do Estado, uma vez que a proposta é discutir a estruturação, a organização e a dinâmica da política pública de Unidades de Conservação no âmbito do Distrito Federal.

Diante disso, a presente pesquisa tem como cerne o entendimento das seguintes questões: O modelo de gestão das Unidades de Conservação distritais está calcado na observância da legislação vigente? Em caso negativo, quais são as limitações geradas pelo modelo de gestão das UCs do DF? Existem possibilidades legais de se aprimorar o modelo tradicional de gestão das Unidades de Conservação distritais?

Para tanto, a pesquisa foi lastreada na análise de vários diplomas legais, como a Lei Federal nº 9.985/2000, a Lei Complementar Distrital nº 265/1999 e, em especial, a Lei Complementar Distrital nº 827/2010, de pareceres técnicos e jurídicos e de informações técnicas fornecidas pelo Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – Brasília Ambiental – IBRAM/DF. Além desses, outros documentos disponíveis em diversos *sites* - WWF, Greenpeace, CNUC, MMA, ICMBio e outros – também foram consultados.

Devido à ausência ou a desatualização dos documentos técnicos sobre alguns pontos específicos levantados no presente trabalho, algumas preciosas informações públicas também foram fornecidas e confirmadas pela autarquia ambiental. A Lei de Acesso à Informação – LAI foi um importante instrumento para a obtenção desses dados e de vários outros documentos junto ao IBRAM e à Secretaria de Estado de Meio Ambiente.

Para todas as Unidades de Conservação, buscou-se também preencher, por meio da Lei de Acesso à Informação, questionário objetivo focado, principalmente, no levantamento das estruturas mínimas de gestão e de características relacionadas ao uso público.

As perguntas relacionadas às estruturas mínimas de gestão foram elaboradas com base no estudo "Desafios para a Consolidação das Unidades de Conservação Estaduais do Pará"[9], que considera como mínima a existência de sede administrativa, base de apoio para fiscalização e aquisição de equipamentos. Além desse trabalho, utilizou-se alguns dos principais quesitos constantes no Relatório Parametrizado do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação - CNUC, que foi adequado também para atender à realidade fática distrital.

Na mesma enquete, buscou-se levantar, ainda, informações básicas sobre o disciplinamento do uso público nas Unidades de Conservação, como a permissão ou a tolerância do Estado com relação à visitação, o controle de visitantes e a presença de infraestrutura mínima de visita. Nesse ponto, não se adotou nenhuma metodologia específica para a formulação desses elementos porque a intenção é, simplesmente, verificar se há uso público permitido, tolerado ou incentivado por parte do ente gestor e se ele está sendo feito em consonância com as demais premissas e objetivos igualmente relevantes que regem o SDUC.

Os questionamentos feitos ao IBRAM sobre infraestrutura mínima de gestão e de uso público foram absolutamente objetivos, não sendo, portanto, necessária a manifestação de opinião pessoal de qualquer servidor. Essas informações públicas não precisariam ter sido obtidas pela Lei de Acesso à Informação se o Cadastro Distrital de Unidades de Conservação da Natureza já existisse, conforme determina o artigo 42, da Lei Complementar Distrital nº 827/10.

9 VEDOVETO, Mariana.; ORTEGA, Valmir; PEREIRA, Jakeline; VERISSÍMO, Adalberto. Desafios para a consolidação das Unidades de Conservação Estaduais do Pará: Financiamento e Gestão / Belém, PA: Imazon, 2014. p. 16.

Os dados obtidos com esses questionários foram utilizados em diversos momentos do presente estudo, mas, principalmente, no item 2.1, que versa sobre o nível de implementação das UCs Distritais, que será aprofundado adiante, e no item 2.2, que trata da difícil compatibilização entre o uso público e a conservação dos espaços passíveis de visitação.

Além disso, como forma de se verificar *in loco* algumas informações coletadas, várias Unidades de Conservação distritais, objeto do presente trabalho, foram visitadas. Em algumas, no entanto, não foi possível fazer um registro mais detalhado sobre alguns aspectos objetivos, principalmente, no que diz respeito à infraestrutura mínima de implantação – visitação e gestão -, devido à insegurança ou inexistência de estruturas, já que, em diversas unidades, quando muito, há uma cerca parcial e uma placa meramente indicativa.

Não se pode deixar de mencionar também que, no capítulo II, foram construídos com fundamento na legislação vigente alguns indicadores legais de consolidação das Unidades de Conservação para aferir quais iniciativas foram ou não adotadas pelo Distrito Federal para tirar as UCs do papel. A ideia é avaliar quais são os diferentes graus de concretização das UCs distritais.

Como a proposta é analisar as determinações legais mais significativas previstas tanto no SNUC quanto no SDUC, sem as quais as atividades de gestão são extremamente limitadas, para não dizer inexistentes, foram, inicialmente, eleitos os seguintes indicadores, todos previstos em Lei: adequação dominial, Plano de Manejo, Conselho Gestor e existência de estruturas físicas mínimas necessárias à gestão da UC.

A regularidade dominial, que no presente estudo se refere à "adequação da titularidade da área à espécie de unidade de conservação"[10] e à transferência do domínio da terra ao ente responsável pela gestão, quando for o caso, é um indexador interessante porque dele depende a implementação e o sucesso da gestão desses espaços protegidos.

Nesta parte do trabalho, porém, a mera correspondência entre a categoria de manejo e o regime dominial previsto em lei foi considerada como satisfatório para se aferir a adequação dominial, tendo em vista que a possibilidade do IBRAM ser titular de suas UCs ganhou força institucional recentemente. Assim, bastará, no caso das UCs de posse e domínio públicos, que elas estejam situadas em terras do Estado.

A escolha do Plano de Manejo se deu porque esse instrumento de gestão, além de ser obrigatório para todas as UCs, estabelece as normas que devem presidir o uso dessas áreas e o manejo dos recursos naturais.

Os Conselhos Gestores, por sua vez, foram eleitos por serem obrigatórios para todas as Unidades de Conservação, conforme a inteligência do SNUC e do SDUC, visto que concretizam o princípio fundante da participação democrática.

Do mesmo modo, a existência de estruturas mínimas indispensáveis à gestão das UCs, implicitamente previstas tanto no SNUC quanto no SDUC, também é outro indicador relevante para se verificar a consolidação, ainda que inicial, de uma Unidade de Conservação, porquanto reflete a presença do Estado na área.

Por Lei, a instalação das estruturas necessárias à gestão de uma Unidade de Conservação depende da existência de Plano de Manejo. No DF, porém, várias UCs foram criadas antes da edição do SNUC e do SDUC, razão pela qual algumas unidades possuem algum tipo de infraestrutura, mesmo sem o mencionado instrumento de gestão. O reconhecimento desse indicador como um indexador autônomo, no entanto, não afasta o fato de que a fixação de equipamentos mínimos somente estará em consonância com a Lei se houver Plano de Manejo.

É importante ressaltar, ainda, que, embora tenham sido escolhidos para apresentar aplicabilidade geral, os indicadores citados não são aplicáveis de forma conjunta a determinadas UCs distritais devido ao grupo

10 OLIVEIRA, Ludmila Junqueira Duarte. Regularização Fundiária de Unidades de Conservação. Disponível em:< http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n.-32-33-janeiro-dezembro-2010/regularizacao-fundiaria-de-unidades-de-conservacao/at_download/file>. Acesso em: 22 jan. 2017.

do qual elas fazem parte – Proteção Integral ou Uso Sustentável – e/ou às características legais de algumas categorias de manejo.

Isso acontece, especificamente, com o indicador adequação dominial que tem a sua análise relativizada com relação às Áreas de Proteção Ambiental – APAs, às Áreas de Relevante Interesse Ecológico – ARIEs, aos Monumentos Naturais – MONAS e aos Refúgios de Vida Silvestre - RVS, pois tais categorias podem ser constituídas por terras públicas e privadas. Nesses casos, portanto, a opção assinalada será – não se aplica.

Para facilitar a interpretação desses dados, optou-se por se medir o nível de consolidação ou não das UCs de acordo com o grupo do qual elas fazem parte, de modo que a divisão se dará da seguinte forma: indicadores legais de consolidação das Unidades de Conservação de Proteção Integral e indicadores legais de Consolidação das Unidades de Uso Sustentável.

O nível de consolidação dependerá do quantitativo de indicadores presentes em cada Unidade de Conservação. Assim, se a unidade não possuir nenhum dos critérios estipulados, ela será estereotipada como *Unidade de Conservação de papel*.

Caso seja verificada a presença de um dos critérios eleitos, à unidade será atribuída a nomenclatura *não consolidada*. Se for verificada a existência de dois itens, a área será enquadrada como *minimamente consolidada*. De igual modo, será considerada *consolidada* a UC que possuir 3 indicadores.

A classificação *plenamente consolidada* será destinada às Unidades de Conservação que possuírem quatro ou cinco indicadores. Isso porque, além dos quatro indexadores principais, há, complementarmente, ainda, um outro indicador que também será analisado juntamente com os demais, quando se tratar especificamente das Unidades de Conservação passíveis de visitação pública, que é a existência de infraestrutura mínima de uso público, como, por exemplo, trilhas, pista de caminhada, ciclovias etc.

Por ser um indicador muito específico, extremamente importante para incentivar o contato com a natureza e para reduzir os impactos provocados pela visitação, a sua análise será feita dentro da divisão já previamente estabelecida para a aferição dos indicadores legais de consolidação das Unidades de Conservação – UC de Proteção Integral e de Uso Sustentável.

No entanto, por conta das características dominiais das APAs, ARIEs, MONAs e RVS que impõem a necessidade de concordância dos donos das terras particulares com o uso público, focou-se na análise das estruturas mínimas de visitação, apenas, das Unidades de Conservação de domínio público – Parques Distritais, Parques Ecológicos e Floresta Distrital[11] - dada a dificuldade de levantamento de informações nas áreas privadas.

À vista disso, o trabalho foi dividido em três capítulos. No primeiro capítulo, a proposta é apresentar um retrato do modelo de governança ambiental das Unidades de Conservação do Distrito Federal, que se baseia, em regra, na manutenção de Unidades de Conservação sem definição legal de poligonal, na inobservância dos instrumentos legais de gestão, diante da ausência ou desatualização dos Planos de Manejo e da lenta instituição dos Conselhos Gestores, na falta de regularização dominial, na utilização da compensação ambiental e florestal como principal fonte de financiamento e na gestão centralizada no ente responsável pela execução da política ambiental distrital.

A descrição da realidade fática e ambiental feita no capítulo I é o ponto de partida para a correta compreensão das dificuldades retratadas no capítulo II, que são penosamente vivenciadas pelos recursos naturais locais e pelos brasilienses. Essas limitações se refletem nos diferentes níveis de implantação das Unidades de Conservação, na difícil compatibilização entre o uso público e a conservação da natureza nas Unidades passíveis de visitação, devido à ausência ou a desatualização dos planos de manejo, na limitação da atividade

11 Na Reserva de Fauna, que é de posse e domínio público, a visitação também é permitida. No DF, porém, ainda não existe nenhum espaço com essa nomenclatura.

fiscalizatória devido à falta/desatualização das normas regulamentadoras, inclusive no que tange à inexistência de poligonais, e a forma como essa atribuição é alocada.

Além disso, há dificuldades no que tange à aplicação dos recursos financeiros, decorrentes do não aproveitamento total das poucas verbas disponíveis e da falta de priorização das Unidades de Conservação quando da aplicação dos recursos de compensação ambiental e florestal. Existe, ainda, um baixo envolvimento da sociedade na gestão desses espaços. Todos esses obstáculos serão abordados no capítulo II.

Delineado o cenário de (des)governança, caracterizado pela inobservância da legislação vigente, o que se pretende demonstrar no último capítulo é que existem possibilidades legais de se aprimorar o modelo tradicional de gestão de Unidades de Conservação do Distrito Federal. Um dos caminhos, que necessariamente perpassa todas as variações apresentadas neste capítulo, é a consolidação da governança ambiental, que difere do atual modelo de gestão, uma vez que os atores civis e governamentais participam não apenas da gestão, mas da construção das decisões afetas às Unidades de Conservação.

A proposta é abordar, ainda, formas de se potencializar a arrecadação de recursos, o que pode ser feito tanto com o aprimoramento das fontes já existentes como por meio da regulamentação das contribuições financeiras previstas na Lei Complementar Distrital nº 827/10, a possibilidade de estabelecimento de parcerias que permitam a administração compartilhada com entidades não estatais, sem fins lucrativos, além da perspectiva de transferência total da administração das Unidades de Conservação ao setor privado por meio de Parceria Público-Privada. Por fim, ainda, pretende-se refletir sobre a criação de um instituto específico para cuidar somente das Unidades de Conservação distritais, o que poderia priorizar a conservação dessas áreas.

CAPÍTULO I - Retrato do modelo de gestão das unidades de conservação do Distrito Federal

A instituição de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos – ETEPs, dentre os quais se incluem as Unidades de Conservação[12], é uma das missões atribuídas ao Poder Público pela Constituição Federal em decorrência do reconhecimento do Direito ao Meio Ambiente[13] Ecologicamente Equilibrado (Artigo 225, § 1º, III, da CF) – direito fundamental da pessoa humana[14] - para as presente e futuras gerações[15].

Esse mandamento constitucional, no entanto, não se exaure em si mesmo porque atrelado a ele está a

12 Exemplos de espécies de ETEPs: UCs, jardins botânicos, jardins zoológicos, hortos florestais, áreas de preservação permanente, áreas de reserva legal, zonas de amortecimento de unidades de conservação, corredores ecológicos, reservas da biosfera, além de terras indígenas e territórios quilombolas. LEUZINGER, Márcia Dieguez. Uso público em unidades de conservação. Disponível em:< http://www.nima.pucrio.br/aprodab/artigos/uso_publico_em_unidades_de_conservacao_marcia_leuzinger.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

13 Na obra "O Direito Ambiental Internacional", Solange Teles da Silva pontua que "há uma dificuldade em identificar e restringir o elemento ao qual a expressão meio ambiente se refere, pois ele pode abranger a biosfera ou o *habitat* da menor criatura ou organismo vivo, o meio no qual o ser humano se encontra ou ainda aquele que por ele é cotidianamente transformado e engloba o patrimônio cultural material e imaterial". A autora ressalta, ainda, que dependendo da visão científica, do contexto histórico e da compreensão do corpo social, existem vários conceitos possíveis para meio ambiente. SILVA, Solange Teles. O Direito Ambiental Internacional. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 8-9.

14 Para Milaré, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é ao mesmo tempo um interesse difuso que se espalha pela sociedade e um direito fundamental humano caracterizado como um direito personalíssimo. MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em Foco. 10ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 123-124.

15 Essa obrigação decorre, também, dos compromissos internacionais assumidos pelo país no âmbito da Convenção sobre a Diversidade Biológica. O Brasil, por ser signatário dessa Convenção, deve cumprir metas globais de proteção à biodiversidade. Uma das metas Nacionais de Biodiversidade prevê que até 2020 serão preservadas por meio de unidades de conservação e de outras categorias de espaços protegidos pelo menos 30% da Amazônia, 17% de cada um dos demais biomas terrestres e 10% de áreas marinhas e costeiras. LEUZINGER, Márcia Dieguez; SANTANA, Paulo Campanha; SOUZA, Lorene Raquel de (Org.). Monumentos naturais, refúgios da vida silvestre e áreas de relevante interesse ecológico: pesquisa e preservação. Brasília: UNICEUB, 2017. p. 10.

incumbência legal de cuidado e gestão dos ETEPs em consonância com as normas vigentes[16].

A palavra gestão, que, etimologicamente, vem do latim *Gestio* e significa ato de administrar, de gerenciar[17], comporta várias combinações, dentre elas a gestão administrativa, a gestão de pessoas, a gestão ambiental, entre outros[18].

A gestão ambiental é conhecida por ser um ramo da Administração que retrata a forma pela qual uma organização administra suas atividades em relação à questão ecológica. Na esfera governamental, diz respeito ao controle do uso dos recursos naturais através de instrumentos formais, como leis, taxas, tributação etc[19].

Nas palavras de MILARÉ, a gestão é um processo ou conjunto de ações que envolve a mobilização de recursos humanos, físicos e financeiros visando à implantação de uma política com fins específicos[20].

No que tange às Unidades de Conservação, que são objeto de gestão[21], o ato de gerir se refere, de um modo geral, às atividades de implantação e de manejo. A regularização dominial, quando for o caso, a elaboração dos estudos técnicos necessários, os recursos humanos e materiais, as estruturas físicas, entre outros, são alguns exemplos das ações destinadas ao estabelecimento de uma UC. Já o manejo inclui as ações indispensáveis à consecução dos objetivos da unidade[22].

A tarefa de implementar e manejar uma Unidade de Conservação, no entanto, mesmo com as diretrizes estabelecidas na norma vigente, pode ser bastante desafiadora por aspectos de duas naturezas: financeira e ecológica. A escassez de recursos interfere tanto na implantação como no manejo de uma unidade enquanto a questão ecológica está relacionada às decisões de manejo e administração do espaço, que envolvem desde o tratamento que será dado à biodiversidade até às comunidades do entorno[23].

A gestão das Unidades de Conservação do Distrito Federal também se insere nesse contexto de dificuldades até porque é muito mais fácil mover esforços para a criação do que para a governança desses espaços protegidos[24]. A situação, porém, é agravada pelo fato de que várias UCs foram criadas e, posteriormente, mantidas, apenas, com a mera indicação de seus limites, sem a devida regularização da dominialidade da área, sem a confecção de Planos de Manejo, sem a instituição de Conselhos Gestores ou aplicação relevante de recursos públicos, ou seja, sem a observância dos preceitos legais básicos referentes à implantação e ao manejo dessas áreas previstos na legislação vigente. Isso sem contar que a gestão é centralizada em um ente com muitas competências e sem recursos suficientes.

Inspirado nessas questões, a proposta do presente capítulo é apresentar, portanto, as características do modelo de gestão das Unidades de Conservação do Distrito Federal para que a análise prévia dessas particularidades auxilie no entendimento das demais partes do presente estudo, assim como na compreensão do cenário de (des) governança no qual estão inseridos esses espaços, que está intimamente ligado ao não cumprimento da legislação vigente.

16 Nesse sentido: STJ. REsp 1.071.741/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stjrevistaeletronica2015_239_1_capUnidadedeConservacao.pdf>. Acesso em: 17 de mai. 2017.

17 ORIGEMDAPALAVRA. Origem da palavra gestão. Disponível em:< http://origemdapalavra.com.br/site/palavras/gestao/>. Acesso em: 17 jan. 2017.

18 SIGNIFICADOS. O que é gestão. Disponível em:< https://www.significados.com.br/gestao/>. Acesso em: 17 jan. 2017.

19 LIMA E SILVA, Pedro Paulo. Dicionário brasileiro de ciências ambientais. 2. ed. Rio de Janeiro: THEX ED. 2002. p. 124.

20 MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em Foco. 5ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 679-680.

21 MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em Foco. 5ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 679-680.

22 IEF. Gestão de unidades de conservação. Disponível em:< http://www.ief.mg.gov.br/areas-protegidas/gestao>. Acesso em: 14 de jan. 2017.

23 NURIT, Bensusan. Conservação da Biodiversidade em áreas protegidas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 49.

24 NURIT, Bensusan. Conservação da Biodiversidade em áreas protegidas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 49.

1.1. Manutenção de unidades de conservação sem definição legal de poligonal

Um dos grandes avanços do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC editado pela Lei Federal nº 9.985/2000[25] e que foi reproduzido pela Lei Complementar Distrital nº 827/2010, que instituiu o Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza - SDUC, foi o estabelecimento de um rito para a criação de Unidades de Conservação.

Desde a edição do mencionado marco legal, a criação de Unidades de Conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública[26] que permitam identificar a categoria, a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a área que se pretende criar.

Antes dessa obrigatoriedade imposta pelo SNUC, era relativamente comum o estabelecimento de Unidades de Conservação com a mera indicação de sua localização. Para se ter uma ideia, dos três primeiros Parques Nacionais criados no Brasil - Parque Nacional de Itatiaia, Parque Nacional do Iguaçu e Parque Nacional da Serra dos Órgãos[27] -, apenas, os dois primeiros foram instituídos com a indicação de poligonal[28]. Somente em 1984 que a indefinição dos limites do Parque Nacional da Serra dos Órgãos foi resolvida[29].

Nem mesmo o Decreto Federal nº 84.017, de 12 de setembro de 1979[30], que foi editado para regulamentar os Parques Nacionais por meio do disciplinamento de temas afetos à gestão, ao manejo e ao uso, trazia qualquer disposição acerca da necessidade de delimitação da área já no seu ato de criação.

Essa preocupação, aparentemente, foi incorporada aos poucos ao ordenamento jurídico, como pode ser observado na Lei Federal n° 6.902, de 27 de abril de 1981[31], que versava especificamente sobre a criação das Estações Ecológicas e das Áreas de Proteção Ambiental e determinava a indicação dos limites geográficos da unidade já no seu ato de criação.

O conhecimento dos limites de uma Unidade de Conservação, por meio da definição específica de sua poligonal, é importante para a gestão adequada da área e, consequentemente, para a conservação da natureza por uma questão óbvia: só é possível administrar e proteger o que se conhece.

Não se trata, contudo, de uma tarefa fácil. Por isso, desde que as primeiras Unidades de Conservação foram instituídas no mundo, surgiram várias teorias e métodos destinados à seleção de áreas prioritárias, principalmente, com o intuito de evitar a escolha de locais pouco significantes ou remotos[32].

Sabe-se, porém, que o desenho de uma Unidade de Conservação visando à proteção da biodiversidade

---

25 Um dos compromissos assumidos pelo Brasil ao se tornar signatário da Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB, tratado internacional estabelecido durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) em 1992, foi estabelecer um sistema de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisam ser tomadas para conservar a diversidade biológica. Dentre elas, estão as Unidades de Conservação. Disponível:<http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2017.

26 A consulta pública não é obrigatória para a criação de Estações Ecológicas e de Reservas Biológicas.

27 O Parque Nacional de Itatiaia foi criado pelo Decreto nº 1713/37 no Rio Janeiro. O Parque Nacional do Iguaçu foi criado pelo Decreto nº 1035/39 no Paraná. O Parque Nacional da Serra dos Órgãos foi crido pelo Decreto nº 1822/39 no Rio de Janeiro.

28 "A poligonal é uma figura geométrica de apoio à coordenação e levantamento topográfico, que tem como objetivo o transporte de coordenadas de pontos conhecidos com grande rigor, determinando assim as coordenadas dos pontos que a compõem. (...). As poligonais formam uma figura de apoio capaz de se adaptar a qualquer terreno. São compostas por um número finito de lados, ligando vários pontos intervisíveis que representam as estações de onde serão feitas as medições dos ângulos e das distâncias. (...)". Disponível em:< http://dicionarioportugues.org/pt/poligonal>. Acesso em: 16 jan. 2017.

29 O Parque Nacional da Serra dos Órgãos criado no Rio de Janeiro por meio do Decreto nº 1822/39 sem definição de poligonal. Somente em 1984, com a edição do Decreto nº 90.023, que a unidade foi delimitada. Mais tarde, o Decreto sem número, de 13 de setembro de 2008, deu nova redação ao Decreto de 1984. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/mais-info/4732-parna-da-serra-dos-orgaos.html>. Acesso em: 30 jan. 2017.

30 BRASIL. Decreto nº 84.017, de 12 de setembro de 1979. Disponível em:< https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D84017.htm>. Acesso em: 16 jan. 2017.

31 BRASIL. Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981. Disponível em:< https://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L6902.htm>. Acesso em: 16 jan. 2017.

32 NURIT, Bensusan. Conservação da Biodiversidade em áreas protegidas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 39.

continua sendo bastante desafiador mesmo com tantas teorias e métodos por ter que levar em consideração "não apenas uma área onde eventualmente seria alocada uma unidade de conservação, mas a combinação entre diversas áreas para assegurar um conjunto representativo de reservas"[33].

Tais dificuldades, no entanto, não podem e não devem servir como justificativas para que Poder Público institua e mantenha Unidades de Conservação com a mera indicação da localização, principalmente, porque a legislação vigente não autoriza mais tal conduta.

No Distrito Federal, após a instituição do Sistema Distrital de Conservação da Natureza, por meio da Lei Complementar Distrital nº 827/10, não foi criada nenhuma Unidade de Conservação sem a correta indicação de seus limites, o que demonstra a importância do estabelecimento de um rito legal de criação e o fato de que o Poder Público só cumpre determinadas premissas quando obrigado.

No entanto, ainda existem diversos Espaços Territoriais Especialmente Protegidos - ETEPs[34], alguns, inclusive, que se enquadram na Lei Complementar Distrital nº 827/2010, que foram instituídos e continuam sendo mantidos sem a definição legal da poligonal.

Atualmente, das 60 (sessenta) Unidades de Conservação distritais existentes, levando-se em consideração apenas aquelas que possuem ato legal válido, 12 (doze) foram estabelecidas e ainda são mantidas, apenas, com a indicação vaga de sua localização. São elas: Parque Ecológico do DER, Parque Ecológico e Vivencial da Cachoeira do Pipiripau, Parque Ecológico e Vivencial da Lagoa Joaquim de Medeiros, Parque Ecológico do Retirinho, Parque Ecológico e Vivencial Estância, Parque Ecológico e Vivencial do Rio Descoberto, Parque Ecológico e Vivencial Bosque dos Eucaliptos, Parque Ecológico e Vivencial do Recanto das Emas, Parque Ecológico e Vivencial Canjerana, Parque Ecológico da Garça Branca, Parque Ecológico e Vivencial da Candangolândia, e Área de Relevante Interesse Ecológico do Bosque[35], todas unidades pertencentes ao grupo de Uso Sustentável.

Na década de 1990, quando surgiram a maioria desses espaços protegidos, a criação de Unidades de Conservação não estava condicionada à delimitação da área no ato de instituição, razão pela qual tal prática, embora fosse reprovável, não se mostrava ilegal.

Alguns desses atos de instituição, inclusive, traziam em seu texto legal a obrigação do Poder Público de definir a poligonal do espaço que estava sendo criado, sem, contudo, em alguns casos, estabelecer qualquer prazo ou punição, o que revelou ser uma mera formalidade.

Somente com a edição da Lei Complementar Distrital nº 265, de 14 de dezembro de 1999[36], tornou-se obrigatória a instituição de Parques Ecológicos com limites e objetivos definidos (art. 3º). A mencionada Lei, também, atribuiu a essas áreas o *status* de Unidades de Uso Sustentável[37].

Nesse ponto, é preciso tecer alguns comentários sobre a situação dos Parques Ecológicos no Distrito Federal. Isso porque com a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, a Secretaria de Meio Ambiente e dos Recursos Hídrícos do Distrito Federal – SEMARH – consultou em 2007

33 NURIT, Bensusan. Conservação da Biodiversidade em áreas protegidas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 39.

34 Como, por exemplo, o Parque Recreativo Sucupira e o Parque Urbano do Paranoá. IBRAM. Planilha: Recategorização, 2015.

35 A situação pode ser muito pior porque as poligonais de várias unidades estão definidas em Projetos de Urbanismo e Parcelamento - URB e seus respectivos Memoriais Descritivos – MDE das regiões onde estão situadas. Muitos desses instrumentos, porém, não foram publicados. Como não foi possível levantar junto ao IBRAM as URBs e MDEs que estão publicadas, optou-se por mencionar, apenas, os atos de instituição que possuem a mera indicação da localização das UCs.

36 DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar nº 265, de 14 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a criação de parques ecológicos e de uso múltiplo no Distrito Federal. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=52094>. Acesso em: 10 jan. 2017.

37 Os objetivos das Unidades de Uso Sustentável eram: a conservação dos ecossistemas naturais, a proteção de paisagens naturais de beleza cênica notável, a proteção e recuperação dos recursos hídricos, a recuperação de áreas degradadas, a fomentação da pesquisa e da educação ambiental. Art. 5º, da Lei Complementar nº 265, de 14 de dezembro de 1999.

o CONAMA sobre a possibilidade de tipificação dos Parques Ecológicos como Unidades de Conservação[38].

O Ministério do Meio Ambiente - MMA, por meio do CONAMA, respondeu que os Parques Ecológicos, por terem objetivos similares aos dos Parques previstos no art. 11 da Lei Federal nº 9.985/00 (Parque Nacional/Parque Distrital), deveriam ser recategorizados em conformidade com as espécies já previstas, no caso, Parque Distrital. Na ocasião, o MMA considerou que os Parques de Uso Múltiplo são áreas verdes afetas à legislação urbanística, e, portanto, não equivalem às UCs[39].

Apesar disso, a Lei Complementar Distrital nº 827/10, que instituiu o SDUC, replicou o conceito de Parque Ecológico dado pela Lei Complementar Distrital nº 265/99, transformando essa espécie de Espaço Territorial Especialmente Protegido em categoria de Unidade de Conservação de Uso Sustentável.

De fato, há algumas semelhanças entre as categorias citadas – Parque Distrital e Parque Ecológico -, como pode ser visualizado no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 – Comparação entre as categorias previstas na Lei Complementar Distrital nº 265/99 e na Lei Complementar Distrital nº 827/10

Comparação entre as categorias previstas na Lei Complementar Distrital nº 265/99 e na Lei Complementar Distrital nº 827/10		
Lei Complementar Distrital nº 265/99	Lei Complementar Distrital nº 827/99	
Parque Ecológico	Parque Distrital	Parque Ecológico
Art. 4º Os Parques Ecológicos devem possuir áreas de **preservação permanente, nascentes, olhos d'água, veredas, matas ciliares, campos de murunduns ou manchas representativas** de qualquer fitofisionomia do cerrado que abranjam, no mínimo, **trinta por cento da área total da unidade.** Art. 5º São objetivos dos Parques Ecológicos: I – conservar amostras dos ecossistemas naturais; II – proteger paisagens naturais de **beleza cênica** notável, bem como atributos excepcionais de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica e histórica;	Art. 11. O Parque Distrital tem como objetivo 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. § 1º O Parque Distrital é de **posse e domínio públicos,** sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.	Art. 18. O Parque Ecológico tem como objetivo conservar amostras dos **ecossistemas naturais**, da vegetação exótica e paisagens de grande beleza cênica; propiciar a recuperação dos recursos hídricos, edáficos e genéticos; recuperar áreas degradadas, promovendo sua revegetação com espécies nativas; incentivar atividades de pesquisa e monitoramento ambiental e estimular a educação ambiental e as atividades de lazer e recreação em contato harmônico com a natureza. § 1º O Parque Ecológico é de **posse e domínio públicos**, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

38 MARQUES, Ana Alice Biedzicki de. As unidades de conservação e os parques: desafios para a conservação da natureza no Distrito Federal. Brasília: Assessoria Legislativa/Câmara Legislativa do DF, 2015. Disponível em: <http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1695>. Acesso em: 3 ago. 2017.

39 MARQUES, Ana Alice Biedzicki de. As unidades de conservação e os parques: desafios para a conservação da natureza no Distrito Federal. Brasília: Assessoria Legislativa/Câmara Legislativa do DF, 2015. Disponível em: <http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1695>. Acesso em: 3 ago. 2017.

III – **proteger e recuperar recursos hídricos, edáficos e genéticos**; IV – promover a recuperação de áreas degradadas e a sua revegetação com espécies nativas; V – incentivar atividades de pesquisa, estudos e monitoramento ambiental; **VI – estimular o desenvolvimento da educação ambiental e das atividades de recreação e lazer em contato harmônico com a nat**ureza.	§ 2º A **visitação pública** está sujeita às normas e restrições estabelecidas no plano de manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento. § 3º **Deve possuir, no mínimo, em cinquenta por cento da área total da unidade, áreas de preservação permanente, veredas, campos de murundus ou mancha representativa de qualquer fitofisionomia do Cerrado.** § 4º A **pesquisa científica** depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento. § 5º O Parque Distrital terá Conselho Gestor Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua supervisão e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população usuária, conforme disposto em regulamento.	§ 2º **O Parque Ecológico deve possuir, no mínimo, em trinta por cento da área total da unidade, áreas de preservação permanente, veredas, campos de murundus ou mancha representativa de qualquer fitofisionomia do Cerrado.** § 3º A **visitação pública** é permitida e incentivada e está sujeita às normas e restrições estabelecidas no plano de manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua supervisão e administração e àquelas previstas em regulamento. § 4º A **pesquisa científica** depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

Fonte: Lei Complementar Distrital nº 265/99 e Lei Complementar Distrital nº 827/10.

Todavia, há, também, significativas distinções que tornam os Parques Ecológicos relevantes para a realidade do Distrito Federal. Uma delas diz respeito à porcentagem total da unidade ocupada por áreas de preservação permanente, veredas, campos de murundus ou mancha representativa de qualquer fitofisionomia do Cerrado.

De acordo com o SDUC, o espaço somente poderá ser categorizado como Parque Distrital se sua área contemplar, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) desses atributos ambientais citados. Já para os Parques Ecológicos, a Lei prevê que, no mínimo, 30% (trinta por cento) da área total deve ser ocupada por áreas de preservação permanente, veredas, campos de murundus ou mancha representativa de qualquer fitofisionomia do Cerrado.

A dificuldade de se encontrar atualmente dentro do Distrito Federal áreas que possam ser consideradas Parques Distritais por contemplar um ou mais ecossistemas totalmente inalterados ou parcialmente alterados pela ação do homem, despertar especial interesse sob o ponto de vista científico, cultural, educativo e recreativo[40], ou, ainda onde existam paisagens naturais de grande valor cênico são, apenas, alguns fatores que

40 O artigo 2º, do Decreto Federal nº 84.017/79 aduz que "serão considerados Parques Nacionais as áreas que atendam às seguintes exigências: I - Possuam um ou mais ecossistemas totalmente inalterados ou parcialmente alterados pela ação do homem, nos quais as espécies vegetais e animais, os sítios geomorfológicos e os " *habitats* ", ofereçam interesse especial do ponto de vista científico, cultural, educativo e recreativo, ou onde existam paisagens naturais de grande valor cênico; II - Tenham sido objeto,

justificam a manutenção do Parque Ecológico como categoria de manejo de UC, principalmente, para que tais áreas recebam o regime protetivo devido.

Assim, para que os Parques Ecológicos passem a integrar também o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, do qual fazem parte as UCs federais, estaduais e municipais, deve ser formulada nova consulta ao CONAMA, notadamente, porque não se tem notícias sobre a argumentação que teria fundamentado o pleito anterior[41]. O novo pedido deve expor as razões técnicas que justificam a manutenção desta categoria de manejo[42]. No presente estudo, porém, essa espécie está sendo tratada como uma típica Unidade de Conservação dada a sua relevância e possibilidade de saneamento dessa irregularidade[43].

Feitas essas considerações, entende-se que no caso das unidades distritais, como o estabelecimento de um rito legal de criação ocorreu apenas em 2000 e o Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza foi criado somente em 2010, a irregularidade não está na criação de Unidades de Conservação sem a definição de poligonal. O grande problema está na manutenção dessa situação, já que os objetivos dessas unidades não serão alcançados se essas áreas não estiverem devidamente delimitadas.

Dos casos retratados, a única exceção se refere à Área de Relevante Interesse Ecológico do Bosque, que foi instituída após o estabelecimento do rito legal de criação para as UCs pela Lei Federal nº 9.985/00.

A ARIE do Bosque[44] foi criada em 2001 na Região Administrativa do Lago Sul apenas com a mera indicação de sua localização[45]. Consta no ato institutivo que a poligonal da unidade deveria ser demarcada pelo Poder Público no prazo de 90 (noventa) dias[46], mas, passados 16 (dezesseis) anos de sua criação, a situação

---

por parte da União, de medidas efetivas tomadas para impedir ou eliminar as causas das alterações e para proteger efetivamente os fatores biológicos, geomorfológicos ou cênicos, que determinaram a criação do Parque Nacional; III - Condicionem a visitação pública a restrições específicas, mesmo para propósitos científicos, culturais, educativos, ou recreativos".

41 Em consulta feita à Secretaria de Estado de Meio Ambiente, por meio da Lei de Acesso à Informação, o órgão respondeu que a informação solicitada não consta em seus arquivos. Pedido nº 00393000028201727.

42 Em agosto de 2017, a Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF promulgou a Lei nº 5.963, de 16 de agosto de 2017, que foi vetada pelo Governador, entre outras coisas, por vício de iniciativa. A referida Lei estabelece objetivos, normas e restrições para a criação de unidade de conservação denominada de Reserva de Proteção Sustentável em Área de Proteção Ambiental – APA, na forma do art. 15, § 2º, da Lei Complementar nº 827, de 22 de julho de 2010. Nesse caso, além do vício de iniciativa, existe uma outra questão que está relacionada ao fato de que uma nova categoria de UC somente poderá ser criada se as atuais não se mostrarem suficientes. Em consulta ao site da CLDF, no entanto, não há notícias de que o ente gestor tenha elaborado qualquer manifestação nesse sentido ou tenha sido sequer consultado. Não há informações, também, sobre qualquer consulta formulada ao CONAMA. Além disso, o artigo art. 15, § 2º, do SDUC não autoriza a criação de nova categoria de UC, apenas, diz que respeitados os limites constitucionais, poderão ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em Área de Proteção Ambiental. CLDF. PL 27/11. Disponível em:< http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-1!27!2011!visualizar.action>. Acesso em: 17 set. 2017.

43 A equipe técnica do IBRAM explica, ainda, que os Parques Ecológicos se enquadram na definição genérica de UC prevista no SNUC; preservam amostram significativas de ecossistemas aquáticos e terrestres; realizam serviços ambientais importantes como (a) fornecimento de água para abastecimento público, (b) recepção de efluentes (tratados ou não), (c) drenagem urbana e consequente amortecimento dos picos de vazão durante chuvas intensas; (d) propiciam estabilização e melhoria do microclima nas ocupações humanas localizadas nas imediações;(e) melhoria estética; são locais propícios para a realização de pesquisas científicas em temas diversos - biologia da conservação, ciências naturais, ciências sociais, ciências da saúde, etc; funcionam como conectores ambientais em meio a matriz urbana, facilitando o fluxo gênico entre populações da flora/fauna; ofertam áreas adequadas para a realização de atividades de educação ambiental, recreação em contato com a natureza, práticas esportivas; são áreas importantes para a promoção da saúde e bem estar das populações, etc. Pedido nº 00391000188201796.

44 DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar nº 407, de 23 de novembro de 2001. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=52234>. Acesso em: 17 jan. 2017.

45 Art. 1°. Fica criada a Área de Relevante Interesse Ecológico do Bosque - ARIE do Bosque, na área pública localizada entre as margens do Lago Paranoá e os limites da área verde dos lotes de número 19 e 20 dos conjuntos 04 a 11 da QL 10, no Setor de Habitações Individuais Sul – SHIS, Região Administrativa do Lago Sul - RA XVI. Lei Complementar nº 407, de 23 de novembro de 2001. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=52234>. Acesso em: 17 jan. 2017.

46 A Lei Complementar nº 407/01, responsável pela criação da ARIE do Bosque, possui vício de iniciativa porque foi editada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal. Pela Lei Orgânica do DF, as ações que envolvam a administração de áreas públicas e o uso e a ocupação do solo no Distrito Federal são de iniciativa exclusiva do Executivo. O acordão que julgou procedente a ADI proposta contra a Lei que criou o Parque Urbano e Vivencial do Gama elucida essa questão: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 1.959/98. CRIAÇÃO DO PARQUE URBANO E VIVENCIAL DO GAMA. PROJETO DE DEPUTADO DISTRITAL. ADMINISTRAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS E USO E OCUPAÇÃO DO

permanece inalterada.

A identificação da localização, da dimensão e dos limites mais adequados da unidade que se pretende criar tem como fundamento o fato de que a simples indicação da localização é desprovida da certeza que só pode ser estabelecida com a delimitação da poligonal da área. Os parâmetros que geralmente são utilizados para indicar os contornos do lugar que se pretende apontar são influenciáveis por causas naturais ou humanas, como o curso dos rios, os limites de uma quadra ou as proximidades de uma rodovia, o que causa bastante insegurança.

Essa incerteza com relação aos limites de uma Unidade de Conservação afeta a sua gestão na medida em que obstaculiza o desenvolvimento de ações básicas, como a exigência do cumprimento de restrições administrativas, a atuação fiscalizatória, uma vez que o local pode ser determinante para a caracterização e gravidade da infração administrativa, a instalação de estruturas, além de colocar em risco a efetividade do Plano de Manejo, já que o estudo pode ser afetado pela volatilidade dos contornos da área.

Além de trazer insegurança quanto à aplicação dos recursos financeiros, a não delimitação da poligonal pode também ser utilizada como subterfúgio para a consecução e atendimento de outros interesses que dependam da diminuição ou da alocação dos limites da unidade.

A manutenção de categorias de conservação sem definição de poligonal, porém, não é o único empecilho à governança das Unidades de Conservação do Distrito Federal. Há, ainda, outros problemas como a inobservância dos principais instrumentos legais de gestão, dentre os quais se incluem os Planos de Manejo e os Conselhos Gestores.

1.2. Inobservância dos principais instrumentos legais de gestão das unidades de conservação

Tanto no capítulo IV, que versa sobre a criação, a implantação e a gestão das Unidades de Conservação, como em outras partes da Lei Federal nº 9.985/00, podem ser identificados diversos instrumentos legais relacionados com a gestão das Unidades de Conservação.

Há instrumentos, como os corredores ecológicos, os mosaicos e as reservas da biosfera, que estão mais relacionados à gestão territorial porque são alternativas para compatibilizar a ocupação humana com a conservação da biodiversidade[47], enquanto os outros estão mais ligados ao gerenciamento propriamente dito das Unidades de Conservação, como os Planos de Manejo, os Conselhos Gestores, os zoneamentos e as zonas de amortecimento. Todos esses mecanismos também encontram amparo na Lei Complementar Distrital nº 827/10.

Os instrumentos de gestão mais festejados, porém, são os Planos de Manejo e os Conselhos Gestores por subsidiarem, tanto do ponto de vista técnico quanto social, a implantação e o manejo das Unidades de Conservação.

O Plano de Manejo, que é obrigatório para todas as Unidades de Conservação (art. 27, da Lei Federal nº 9.985/00; art. 25 da Lei Complementar Distrital nº 827/10), é considerado o instrumento mais importante de gestão, por se tratar de um mecanismo consistente, confeccionado a partir de estudos do meio físico,

SOLO. INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.1. Reconhece-se o vício formal de inconstitucionalidade apontado na Lei distrital nº 1.959/98, que, ao dispor sobre a criação do "Parque Urbano e Vivencial do Gama", oriunda de projeto de Deputado Distrital, não observou a legitimidade para a propositura de leis que versem sobre a administração de áreas públicas e sobre o uso e a ocupação do solo no Distrito Federal, que é privativa do Chefe do Poder Executivo local.2. Ação Direta julgada procedente. ADI 18193, de 20 de agosto de 2008. Disponível em:< http://www.tc.df.gov.br/SINJ/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=72047>. Acesso em: 17 set. 2017.

47 O Ministério do Meio Ambiente considera que os corredores ecológicos, os mosaicos e as reservas da biosfera são instrumentos de gestão territorial. Disponível em:< http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/instrumentos-de-gestao>. Acesso em: 12 jan. 2017.

biológico e social, que estabelece normas para uso, manejo de recursos, além de delinear os corredores ecológicos, quando for o caso, e indicar a implantação de estruturas físicas visando o menor impacto possível[48].

Os Conselhos Gestores, por sua vez, também são tidos como obrigatórios para todas as Unidades de Conservação, segundo a inteligência do SNUC e do SDUC, por ser um dos mecanismos que propiciam a participação da sociedade.

Na verdade, a previsão de Conselho Gestor é uma clara tentativa de mudança de paradigma no que tange à gestão dessas áreas, já que a defesa e preservação do meio ambiente não são responsabilidades exclusivas do Poder Público, devendo ser compartilhada com toda a coletividade.

Apesar de tamanha relevância, a confecção de Planos de Manejo e a instituição de Conselhos Gestores não têm sido uma prioridade no Distrito Federal, uma vez que poucas são as Unidades de Conservação distritais que dispõem dos mencionados instrumentos.

A inobservância dessas ferramentas de gestão, no entanto, conforme será demonstrado adiante, vai muito além do que o mero descumprimento de um dever legal, já que as decisões, infelizmente, continuarão sendo tomadas, mas totalmente desvalidas da chancela técnica e social, o que pode prejudicar a conservação da biodiversidade e a gestão das UCs.

1.2.1. Inexistência ou desatualização dos Planos de Manejo

No Brasil, as primeiras Unidades de Conservação federais contempladas com Planos de Manejo foram a Floresta Nacional Passo Fundo, em 1968, e os Parques Nacionais de Sete Cidades, em 1977, da Amazônia, em 1978, e de Brasília, em 1979[49], embora a obrigatoriedade de confecção desse instrumento para os Parques Nacionais tenha surgido somente com a edição do Decreto Federal nº 84.017/79[50].

Com a consolidação de novas categorias de Unidades de Conservação[51], como as Estações Ecológicas, as Áreas de Proteção Ambiental[52], as Reservas Ecológicas e as Áreas de Relevante Interesse Ecológico[53],

48 MMA. Plano de Manejo. Disponível em:< http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/plano-de-manejo>. Acesso em: 10 jul. 2016.

49 No site do ICMBio consta que as primeiras UCs federais beneficiadas com Planos de Manejos foram as 4 áreas citadas. ICMBIO. Planos de Manejo. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/planosmanejo>. Acesso em: 22 jun, 2017. No entanto, não há consenso sobre essa informação. Gustavo Pereira menciona que os Parques Nacionais citados foram os primeiros a receber Plano de Manejo. PEREIRA, Gustavo Simas. O plano de manejo e o seu uso como ferramenta de gestão dos parques nacionais no Estado do Rio de Janeiro. 2009. 115 f. Tese (Mestrado em Ciências) – Instituto de Florestas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. p. 33. Já Dourojeanni diz que o primeiro Plano de Manejo foi elaborado para o PARNA Brasília. DOUROJEANNI, MARC J. Análise Crítica dos Planos de Manejo de Áreas Protegidas no Brasil. Disponível em:< http://www.academia.edu/5669109/Analise_critica_de_planos_de_manejo>. Acesso em: 22 jun. 2017.

50 A mencionada norma traçou o conceito legal de plano de manejo, ao defini-lo como projeto dinâmico que, utilizando técnicas de planejamento ecológico, determine o zoneamento de um Parque Nacional, caracterizando cada uma das suas zonas e propondo seu desenvolvimento físico, de acordo com suas finalidades, detalhou as zonas que possivelmente poderiam, no todo ou em parte, compor o zoneamento dessas unidades, subdividindo-as em zona intangível, zona primitiva, zona de uso extensivo, zona de uso intensivo, zona histórico-cultural, zona de recuperação e zona de uso especial, de acordo com a relevância dos atributos ambientais. Artigo 7º do Decreto nº 84.017 de 21 de setembro de 1979. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D84017.htm>. Acesso em18 de jan. 2017.

51 A União Internacional para a Conservação da Natureza - UICN elenca seis categorias de manejo: I – proteção de área principalmente para pesquisa e proteção da vida selvagem; II –proteção do ecossistema e recreação; III – conservação de características naturais específicas; IV – conservação com manejo; V – conservação das paisagens terrestres, marinhas e recreação; e VI – proteção da área com uso sustentável. Disponível em:< https://portals.iucn.org/library/efiles/edocs/PAG-010.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

52 BRASIL. Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981. Disponível em:< https://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L6902.htm>. Acesso em18 de jan. 2017.

53 BRASIL. Decreto nº 89.336, de 31 de janeiro de 1984. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D89336.htm>. Acesso em18 de jan. 2017.

os Planos de Manejo tornaram-se cada vez mais comuns[54], passando a ser de observância obrigatória para todas as Unidades de Conservação com o advento da Lei Federal nº 9.985/00.

O artigo 2º do SNUC definiu o Plano de Manejo como 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[55].

Por força do Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamentou o SNUC, os Planos de Manejo elaborados pelo ente gestor ou pelo proprietário da área, quando for o caso, serão aprovados por meio de portaria do órgão executor[56] ou de resolução do conselho deliberativo[57], devendo, para tanto, seguir as premissas estabelecidas pelo roteiro metodológico editado pelos órgãos gestores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

No entanto, antes mesmo da edição do Decreto Federal nº 4.340/02, que tornou obrigatória a edição de roteiros metodológicos para a elaboração de Planos de Manejos, já existiam documentos semelhantes destinados à orientar tanto a confecção desses instrumentos como a gestão das Unidades de Conservação de Uso Indireto[58] e das Áreas de Proteção Ambiental[59].

Em 2002, todavia, o primeiro Roteiro Metodológico editado no âmbito federal, ainda na década de 1990, para o Planejamento de Unidades de Conservação de Uso Indireto, foi revisto pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – IBAMA, visando à correção de falhas e a compatibilização do instrumento com a legislação vigente[60], e direcionado especificamente aos Parques Nacionais, às Reservas Biológicas e às Estações Ecológicas[61].

Posteriormente, foram editados Roteiros Metodológicos para a elaboração dos Planos de Manejo das Reservas Extrativistas e de Desenvolvimento Sustentável, em 2006[62], das Florestas Nacionais, em 2009[63], e

---

54 PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Do sistema nacional de unidades de conservação. In: MEDEIROS, Rodrigo; ARAÚJO, Fábio França Silva (Org.). Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro. Brasília: MMA, 2011. p. 32. Disponível em:< http://www.mma.gov.br/estruturas/240/_publicacao/240_publicacao06072011055602.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

55 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: 1º jan. 2017.

Art. 2º, da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

56 No caso de Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva de Fauna e Reserva Particular do Patrimônio Natural, conforme o artigo 12, inciso I do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.

57 No caso de Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável, após prévia aprovação do órgão executor, conforme o artigo 12, inciso II do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.

58 De acordo com Gustavo Simas Pereira, "foi somente em 1996, que a Diretoria de Ecossistemas (DIREC) do IBAMA propôs um roteiro para orientar a elaboração dos Planos de Manejo, o Roteiro Metodológico de Elaboração do Plano de Manejo de Unidades de Conservação de Uso Indireto (IBAMA, 1996). O objetivo era atualizar e padronizar os Planos". PEREIRA, Gustavo Simas. O plano de manejo e o seu uso como ferramenta de gestão dos parques nacionais no Estado do Rio de Janeiro. 2009. 115 f. Tese (Mestrado em Ciências) – Instituto de Florestas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

59 IBAMA. Roteiro Metodológico para Gestão de Área de Proteção Ambiental. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/downloads/roteiro_metodol%C3%B3gico_para_gest%C3%A3o_de_%C3%A1rea_de_prote%C3%A7%C3%A3o_ambiental.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2017.

60 O primeiro roteiro metodológico foi editado pelo IBAMA em 1996 para nortear a elaboração dos planos de manejo das unidades de conservação de uso indireto.

61 IBAMA. Roteiro metodológico de planejamento de parques nacionais, reservas biológicas e estações ecológicas. Brasília: Edições IBAMA. 136 p. Disponível em:< http://enbt.jbrj.gov.br/mestrado_profissional/seminario/3_Roteiro_metod_resex_rds_2006.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

62 IBAMA. Roteiro metodológico para a elaboração do plano de manejo das reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentáveis federais. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/roteiros/DCOM_roteiro_metodologico_de_planejamento_parna_resex_esec.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

63 ICMBIO. Roteiro metodológico para a elaboração de plano de manejo de florestas nacionais. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/roteiros/DCOM_Roteiro_Metodologico_Florestas.pdf. Acesso em: 18 jan. 2017.

das Reservas Particulares do Patrimônio Natural, em 2015[64]. Restam ser editados, ainda, os roteiros referentes aos Monumentos Naturais, aos Refúgios de Vida Silvestre, às Áreas de Relevante Interesse Ecológico e às Reservas de Fauna.

Na tentativa de simplificar o processo de elaboração dos Planos de Manejo, o ICMBio está trabalhando na reformulação dos roteiros metodológicos com o objetivo de diminuir o custo e o tempo de confecção e aumentar a qualidade técnica e a integração entre as diversas coordenações da Instituição. Há previsão para publicação de uma Instrução Normativa até outubro/17 sobre o tema. A proposta de novo roteiro deve ser editada até o primeiro semestre de 2018[65].

No entanto, somente com a edição dessas novas normas será possível saber qual será o impacto dessa iniciativa sobre a confecção dos Planos de Manejo. É preciso atenção para que a simplificação desse processo não torne o instrumento mais importante para a gestão das UCs uma mera formalidade.

No âmbito do Distrito Federal, desde 2013, existe um roteiro metodológico específico que orienta a confecção dos Planos de Manejo das Unidades de Conservação distritais fruto de um projeto de cooperação técnica internacional[66].

A edição de roteiros metodológicos para a elaboração de Planos de Manejo tem como objetivo a uniformização de conceitos e metodologias, a fixação de diretrizes de diagnóstico, de zoneamento, de programas de manejo, de prazo de avaliação e de revisão, além das fases de implementação (art. 14 do Decreto nº 4.340/02), servindo, portanto, de suporte para a confecção do estudo.

A uniformização de métodos e conceitos é importante porque são os Planos de Manejo que subsidiam a gestão das Unidades de Conservação na medida em que apresentam um diagnóstico completo com informações sobre: a) a região, a origem e o histórico da unidade; b) os aspectos históricos, culturais e socioeconômicos, como as características ambientais, os elementos culturais e históricos[67], o uso, a ocupação do solo e os problemas ambientais decorrentes, as características da população, a visão da comunidade sobre a unidade, as alternativas de desenvolvimento econômico sustentável, a legislação pertinente, e o potencial apoio à UC; c) a caracterização dos fatores abióticos[68] e bióticos[69], como clima, geologia, relevo,

64 ICMBIO. Roteiro metodológico para a elaboração de plano de manejo para as reservas particulares do patrimônio natural. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/roteiro_metodologico_rppn_2015.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2017.

65 Informações obtidas junto ao ICMBio por meio da Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 02680001049201750.

66 CURY, Kátia. Roteiro metodológico para elaboração de planos de manejo para as unidades de conservação do distrito federal. Brasília: Edição IBRAM, 2013. p. 61.

67 Nesse ponto são coletadas informações sobre a colonização da região, história recente e as manifestações culturais e arquitetônicas, a presença de etnias indígenas, quilombolas, populações tradicionais e suas principais manifestações culturais, as áreas utilizadas para práticas místico-religiosas, entre outros. ICMBIO. Roteiro metodológico para a elaboração de plano de manejo de florestas nacionais. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/roteiros/DCOM_Roteiro_Metodologico_Florestas.pdf. Acesso em: 18 jan. 2017.

68 Abiótico: que não tem ou não pertence à vida. Diz-se dos fatores químicos ou físicos naturais. Os fatores químicos incluem elementos inorgânicos básicos, como cálcio, oxigênio, carbono (...). LIMA E SILVA, Pedro Paulo. Dicionário brasileiro de ciências ambientais. 2. ed. Rio de Janeiro: THEX ED. 2002. p. 1.

69 Biótico: pertencente ou relativo a organismos vivos; os elementos bióticos de um ecossistema são a sua fauna e flora. LIMA E SILVA, Pedro Paulo. Dicionário brasileiro de ciências ambientais. 2. ed. Rio de Janeiro: THEX ED. 2002. p. 32.

solo, espeleologia[70], hidrografia[71], hidrologia[72], limnologia[73], vegetação, fauna, queimadas e incêndios; d) as características das atividades próprias ao uso múltiplo, as conflitantes e ilegais; e) os aspectos institucionais (pessoal, infraestrutura, equipamentos, serviço, estrutura organizacional, recursos financeiros, cooperação institucional); f) e a significância da unidade.

Os Planos de Manejo também contemplam etapas de planejamento e monitoria. O planejamento é composto pela avaliação dos fatores internos e externos que condicionam a consecução dos objetivos, pela confecção das metas específicas de manejo da unidade, pelo estabelecimento das gradações de uso da área por meio do zoneamento, pela elaboração de normas gerais para a unidade, pelos programas de manejo[74] e pelos projetos com temas específicos. Já as fases de monitoria e avaliação englobam a aferição anual do plano, além da avaliação da efetividade do planejamento e do zoneamento, que são relevantes para a execução e mensuração do estudo[75].

É por meio do zoneamento, uma das etapas mais importantes do Plano de Manejo, que o território da Unidade de Conservação é ordenado mediante o estabelecimento de zonas diferenciadas com objetivos de manejo e normas específicas com o propósito de propiciar os meios e as condições para que todos os objetivos legais da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz (art. 2º, XXV da Lei Complementar Distrital nº 827/10).

A definição das zonas de uso, no entanto, quando não estiverem previstas em regulamento específico, dependerá do tipo da categoria de manejo da Unidade de Conservação em estudo[76], além de fatores como a preservação, a interferência humana, a presença de amostras do patrimônio histórico cultural, a necessidade de recuperação, os possíveis conflitos relacionados ao uso, eventual ocupação temporária, a sobreposição com terras indígenas, entre outros[77].

---

70 Refere-se à identificação das cavidades naturais subterrâneas (cavernas, grutas, lapas, furnas, abrigos sob rocha, abismos, etc) encontradas na Unidade, informando o nome pelo qual são conhecidas, sua localização (região, fazenda, serra, rio etc) e o estado geral de conservação. IBAMA. Roteiro metodológico de planejamento de parques nacionais, reservas biológicas e estações ecológicas. Brasília: Edições IBAMA. 136 p. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/roteiros/DCOM_roteiro_metodologico_de_planejamento_parna_resex_esec.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

71 Hidrografia: parte da geografia física que estuda as águas correntes, as águas paradas, as águas oceânicas e as águas subterrâneas. LIMA E SILVA, Pedro Paulo. Dicionário brasileiro de ciências ambientais. 2. ed. Rio de Janeiro: THEX ED. 2002. p. 129.

72 Hidrologia: ciência que estuda as diferentes formas de água existentes em seus ambientes naturais. Seu principal objetivo é compreender a circulação e a distribuição das águas na terra, levando em conta o balanço hídrico e o ciclo hidrológico. LIMA E SILVA, Pedro Paulo. Dicionário brasileiro de ciências ambientais. 2. ed. Rio de Janeiro: THEX ED. 2002. p. 129.

73 Limnologia: parte da hidrografia que estuda os lagos, lagunas e lagoas. Estudo de habitats e comunidades de água doce, especialmente lagos, lagoas e outras águas paradas. (...). LIMA E SILVA, Pedro Paulo. Dicionário brasileiro de ciências ambientais. 2. ed. Rio de Janeiro: THEX ED. 2002. p. 142.

74 De acordo com o Roteiro Metodológico para a elaboração de plano de florestas nacionais, "os programas de manejo são destinados a execução de atividades de gestão e manejo (...), com vistas ao cumprimento dos objetivos da Unidade de Conservação". Assim, podem incluir programas de pesquisa e monitoramento, programa de uso público, programa de educação ambiental, programa de incentivo a alternativas de desenvolvimento, etc.. ICMBIO. Roteiro metodológico para a elaboração de plano de manejo de florestas nacionais. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/roteiros/DCOM_Roteiro_Metodologico_Florestas.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2017.

75 IBAMA. Roteiro metodológico de planejamento de parques nacionais, reservas biológicas e estações ecológicas. Brasília: Edições IBAMA. 136 p. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/roteiros/DCOM_roteiro_metodologico_de_planejamento_parna_resex_esec.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

76 Para as reservas particulares do patrimônio natural, o roteiro metodológico menciona as seguintes zonas: zona de proteção, zona de administração, zona de visitação e recuperação. Para os parques nacionais, reservas biológicas e estações ecológicas, o roteiro metodológico menciona as seguintes zonas: zona intangível, zona primitiva, zona de uso extensivo, zona de uso intensivo, zona histórico-cultural, zona de recuperação, zona de uso especial, zona de uso conflitante, zona de ocupação temporária, zona de superposição indígena, zona de interferência experimental (exclusiva das estações ecológicas), além da zona de amortecimento. Para as florestas nacionais, o roteiro metodológico prevê: zona de preservação, zona primitiva, zona de manejo florestal sustentável comunitário, zona de manejo florestal sustentável, zona de uso público, zona histórico-cultural, zona de recuperação, zona de uso especial, zona populacional, zona de uso conflitante, além da zona de amortecimento. Para as áreas de proteção ambiental, foram previstas no roteiro metodológico: zonas de proteção e zonas de conservação prioritárias ou especiais.

77 IBAMA. Roteiro metodológico de planejamento de parques nacionais, reservas biológicas e estações ecológicas. Brasília: Edições IBAMA. 136 p. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/roteiros/

Por força do SNUC, com exceção das Áreas de Proteção Ambiental e das Reservas Particulares do Patrimônio Natural, todas as demais unidades devem possuir obrigatoriamente uma zona denominada de amortecimento (art. 25 da Lei Federal nº 9.985/00) porque se refere ao entorno da unidade, onde as atividades humanas estão sujeitas às normas e às restrições específicas (art. 2º, XVIII da Lei Federal nº 9.985/00). No âmbito do Distrito Federal, além das exceções mencionadas, a zona de amortecimento também não se aplica aos Parques Ecológicos (art. 23 da Lei Complementar Distrital nº 827/10).

No Brasil, nos últimos anos, ocorreu uma significativa melhora quanto à confecção dos Planos de Manejo, mas ainda há muito que se avançar com relação a todas as categorias de Unidades de Conservação.

Nem todos os Parques Nacionais, por exemplo, que é uma das categorias de Unidades de Conservação mais difundida, possuem Planos de Manejo. Dos 73 (setenta e três) parques existentes[78], há 23 (vinte e três) instrumentos pendentes de elaboração. Isso sem mencionar que dos 50 (cinquenta) confeccionados, parte precisa ser atualizada[79].

A situação das Unidades de Conservação federais, no entanto, a julgar pelo exemplo dos Parques Nacionais, parece ser melhor do que a vivenciada pelas UCs do Distrito Federal, onde os Planos de Manejo são artigos raros.

Das 10 (dez) Unidades Distritais de Proteção Integral, apenas a Estação Ecológica Águas Emendadas (2009)[80], a Estação Ecológica do Jardim Botânico (2009)[81] e a Reserva Biológica do Gama (2014)[82] possuem Plano de Manejo.

O caso das Unidades de Conservação de Uso Sustentável é ainda mais caótico e preocupante porque das 50 (cinquenta) unidades, apenas, 9 (nove) contam com o mencionado instrumento de gestão[83]. São elas: o Parque Ecológico Taquari (2014)[84], Parque Ecológico e Vivencial da Vila Varjão (2014)[85] a Área de Proteção Ambiental do Lago Paranoá (2012)[86], a Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio São Bartolomeu (2014)[87], a Área de Proteção Ambiental das Bacias dos Córregos Gama e Cabeça de Veado (2006)[88], a Área de Relevante Interesse do Parque JK (2006)[89], a Área de Relevante Interesse da Granja do Ipê (2013)[90], Área

DCOM_roteiro_metodologico_de_planejamento_parna_resex_esec.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

78 Incluindo o Parque Nacional dos Campos Ferruginosos criado pelo Decreto s/nº, de 5 de junho de 2017. Disponível em:<https://documentacao.socioambiental.org/ato_normativo/UC/2599_20170606_053707.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2017.

79 ICMBIO. Planos de Manejo. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/planos-de-manejo/lista-plano-de-manejo>. Acesso em: 27 jun. 2017.

80 IBRAM. Instrução nº 49, de 17 de junho de 2009 que aprova o plano de manejo da Estação Ecológica Águas Emendadas. Disponível em:< http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=78500>. Acesso em: 17 jan. 2017.

81 DISTRITO FEDERAL. Portaria nº 28, de 28 de junho de 2009. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=60752>. Acesso em 19 jan. 2017.

82 IBRAM. Instrução nº 224, de 3 de outubro de 2014 que aprova o plano de manejo do Parque Ecológico Taquari. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=78205>. Acesso em: 17 jan. 2017.

83 Informações extraídas da Planilha do GT de Recategorização e dos questionários respondidos pelo IBRAM. Pedido nº 00391000179201703.

84 IBRAM. Instrução nº 182, de 27 de agosto de 2014 que aprova o plano de manejo do Parque Ecológico Taquari. Disponível em:< http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=78500>. Acesso em: 17 jan. 2017.

85 IBRAM. Instrução nº 183, de 27 de agosto de 2014 que aprova o plano de manejo do Parque Ecológico e Vivencial da Vila Varjão. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78501/Instru_o_183_27_08_2014.html>. Acesso em: 17 jun. 2017.

86 IBRAM. Plano de Manejo da APA do Lago Paranoá. Disponível em:< http://www.ibram.df.gov.br/images/Unidades%20de%20Conserva%C3%A7%C3%A3o/APA%20do%20Lago%20Parano%C3%A1/PLANO%20DE%20MANEJO%20PARANO%C3%81.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

87 DISTRITO FEDERAL. Lei nº 5.344, de 19 de maio de 2014. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=76873>. Acesso em 19 jan. 2017.

88 DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 27.474, de 6 de dezembro de 2006. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=54048>. Acesso em 19 jan. 2017.

89 DISTRITO FEDERAL. Portaria nº 112, de 9 de novembro de 2006. Disponível em:< http://www.jusbrasil.com.br/diarios/6825802/pg-15-secao-01-diario-oficial-do-distrito-federal-dodf-de-13-11-2006>. Acesso em 19 jan. 2017.

90 IBRAM. Instrução nº 164, de 19 de agosto de 2013. Disponível em:< http://www.tc.df.gov.br/SINJ/BaixarArquivoNorma.

de Relevante Interesse Riacho Fundo (1994) e a Área de Relevante Interesse do Torto (2014)[91].

Assim, de um total de 60 (sessenta) Unidades de Conservação distritais, apenas, 12 (doze) possuem Planos de Manejo devidamente aprovados e publicados[92], conforme determina o Decreto nº 4.340/02, responsável por regulamentar a Lei nº 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, do qual fazem parte as UCs federais, estaduais e municipais (art. 3º da Lei Federal nº 9.985/00).

Desses 12 (doze) Planos de Manejo, 4 (quatro), possivelmente, estão desatualizados porque foram confeccionados há mais de cinco anos. Não há, porém, na legislação a obrigatoriedade de observância desse prazo, uma vez que o ideal é que esse instrumento seja dinâmico, devendo ser alterado a qualquer tempo, a depender a necessidade. Os órgãos ambientais, no entanto, têm adotado o prazo de 5 (cinco) anos como razoável para verificar a atualidade de um Plano de Manejo[93], provavelmente, porque o artigo 43, § 2º, do Decreto Federal nº 84.017/79 estabelecia que os Planos de Manejo dos Parques Nacionais deveriam sofrer revisão periódica a cada 5 (cinco) anos, obedecendo-se, no entanto, o que fora estabelecido no plano básico.

A situação, portanto, dessas 4 (quatro) Unidades de Conservação que possuem Planos de Manejo desatualizados pode estar ainda mais dissociada da realidade devido à agilidade das diversas relações que se estabelecem dentro de uma UC, razão pela qual o monitoramento e a constante avaliação são imprescindíveis para a correção de falhas ou para a própria revisão do instrumento.

Como o Plano de Manejo, por lei, é condição, inclusive, para a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade, que devem ser instaladas, preferencialmente, de acordo com o zoneamento estabelecido para a área, não há dúvidas quanto à sua importância enquanto instrumento subsidiador de decisão capaz de gerar vários benefícios à gerência da área protegida, dentre os quais, pode-se mencionar: a tomada de decisão com base na compreensão clara dos objetivos e das finalidades do local protegido, o planejamento a longo prazo, a continuidade na gestão, além de possibilitar a avaliação da própria eficácia do gerenciamento[94].

Para as UCs de Proteção Integral, inclusive, a Lei Federal nº 9.985/00 prevê que até a elaboração e vigência do Plano de Manejo, as atividades e obras desenvolvidas nesses espaços devem se limitar àquelas destinadas à asseverar a integridade dos recursos protegidos pela unidade, assegurando-se às populações tradicionais possivelmente existentes na área os meios necessários para a satisfação de suas necessidades (art. 28, parágrafo único, da Lei Federal nº 9.985/00).

Essa Lei, porém, não faz a mesma ressalva para as Unidades de Uso Sustentável. Para LEUZINGER *et al,* no entanto, isso não significa que não haja preocupação com a ocorrência de danos nessas categorias de manejo, principalmente porque as atividades geradoras de impacto ambiental significativo devem ser obrigatoriamente licenciadas ou autorizadas pelo órgão competente[95].

No âmbito local, embora não exista no Sistema Distrital de Unidades de Conservação norma que conte-

---

aspx?id_file=c07c8f20-d654-3d65-998e-106bce3f427f>. Acesso em 19 jan. 2017.

91 IBRAM. Instrução nº 181, de 27 de agosto de 2014. Disponível em:< http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=78499>. Acesso em 19 jan. 2017.

92 Os planos de manejo da Área de Relevante Interesse da Vila Estrutural e do Parque Ecológico Ezechias Heringer já foram confeccionados, mas estão pendentes de publicação, segundo as informações prestadas pelo IBRAM.

93 Segundo a informação do próprio ICMBIO, "os planos de manejo devem ser revisados a cada cinco anos. Nesse intervalo de tempo, é prevista a realização de monitorias e avaliações periódicas como instrumento para assegurar a interação entre o planejamento e a execução, possibilitando a correção de desvios e a retroalimentação permanente de todo o processo de planejamento, de acordo com a experiência vivenciada com a execução do Plano". Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/parnaserradabocaina/extras/62-plano-de-manejo-e-monitorias.html>. Acesso em: 10 de jul. 2016.

94 THOMAS, Lee; MIDDLETON, Julie. *Guidelinesfor Management Planning of Protected Areas*. IUCN, 2003. Gland, Switzerland and Cambridge,UK. p. 17.

95 LEUZINGER, Márcia; LIMA, Gabriela; FERNANDES, Maria Heloisa; GODOY, Larissa; FRANCO, Márcia; CAMPANHA, Paulo. A efetividade do princípio da precaução em unidades de conservação no Brasil. Disponível em:<http://www.lawforsustainability.org/sites/default/files/principio_da_precaucao_em_unidades_de_conservacao_no_brasil.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2017

nha mandamento semelhante, é possível inferir, por meio de uma interpretação sistêmica, que tal premissa também se aplica às Unidades Distritais de Proteção Integral, já que o Plano de Manejo, por força da Lei, é indispensável para presidir o uso e manejo dos recursos naturais de uma UC, de modo que, sem ele, as atividades devem se restringir àquelas destinadas à assegurar a integridade dos recursos protegidos pela área gravada de proteção.

Nesse contexto, a inexistência, a desatualização ou a não implementação dos Planos de Manejo das Unidades de Conservação do Distrito Federal, muito mais que uma infringência legal, é um risco à conservação da biodiversidade dessas áreas, porque as decisões continuarão sendo tomadas, mesmo sem conhecimento ou certeza dos procedimentos que devem ser adotados para garantir os processos biológicos, ou seja, desprovidas de caráter técnico. Além disso, a população prosseguirá fazendo uso, principalmente, das Unidades de Uso Sustentável, mesmo sem a definição do tipo de restrição de cada zona, das atividades apropriadas e das regras que devem ser seguidas.

No caso específico das 12 (doze) UCs de Uso Sustentável tratadas no tópico anterior[96], cujo objetivo é a compatibilização da conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais, o gerenciamento é ainda mais complicado porque somada à inexistência dos Planos de Manejo, está a ausência de definição de poligonal.

Nessas unidades, não se conhecem nem as características ambientas nem os limites específicos, apesar de não serem áreas virtuais, já que são utilizadas pela população, ainda que sem o suporte adequado, e continuam prestando, mesmo com tantas adversidades, um importante serviço ecológico.

A observância do rito legal de criação e a confecção dos Planos de Manejo, embora sejam importantes, não são os únicos elementos responsáveis por uma boa gestão. Quando se trata de meio ambiente, as decisões não devem ficar sujeitas à vontade exclusiva do Estado, razão pela qual tanto a Lei Federal nº 9.985/00 como a Lei Complementar Distrital nº 827/10 impuseram também a necessidade de acatamento de um modelo de gestão democrático, com base no princípio da participação, que deve ser desempenhado pelos Conselhos Gestores.

Todavia, assim como a maioria dos instrumentos legais previstos no Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza, os Conselhos Gestores também desempenham uma função marginal no Distrito Federal, como se verá no próximo tópico.

1.2.2. A lenta instituição dos Conselhos Gestores

Desde que a crise ecológica foi alardeada em Estocolmo, na Suécia, em 1972, onde se reconheceu a obrigação do homem de proteger e melhorar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações[97], o papel da coletividade frente às questões ambientais passou por uma significativa mudança, que também se refletiu nas normas ambientais brasileiras.

A passividade até então comum abriu, espaço para a participação popular incentivada no Brasil, inicialmente, pela Lei Federal nº 6.938/81[98], que estabeleceu como um de seus princípios o fomento da educação

96 Parque Ecológico do DER, Parque Ecológico e Vivencial da Cachoeira do Pipiripau, Parque Ecológico e Vivencial da Lagoa Joaquim de Medeiros, Parque Ecológico do Retirinho, Parque Ecológico e Vivencial Estância, Parque Ecológico e Vivencial do Rio Descoberto, Parque Ecológico e Vivencial Bosque dos Eucaliptos, Parque Ecológico e Vivencial do Recanto das Emas, Parque Ecológico e Vivencial Canjerana, Parque Ecológico da Garça Branca, Parque Ecológico e Vivencial da Candangolândia, e Área de Relevante Interesse Ecológico do Bosque.

97 MMA. Estocolmo. Princípio 1. Disponível em:< www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. *Acesso em: 19 jan. 2017*.

98 "O princípio da participação, de uma forma ou de outra, encontra-se inserido em praticamente todos os diplomas legais que tratam da questão ambiental. Por isso mesmo é que se deve render homenagens à Lei n. 6.938/81, e a seus elaboradores, pois foi nela que tudo começou." RODRIGUES José Eduardo Ramos. O Princípio da Participação Popular *In*. LEITE, José Rubens Morato, e

ambiental em todos os níveis de ensino, inclusive no que tange à educação da comunidade, com o objetivo de capacitá-la para a participação ativa na defesa do meio ambiente[99].

O crescimento do movimento democrático no Brasil também influiu para que a participação popular, ainda na década de 1980, se fizesse presente em algumas normas esparsas, como a Lei Federal nº 7.347/85[100], que dispõe sobre a ação civil pública por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, à bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a Resolução Conama nº 1/86[101], que estabelece definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para o uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental, e a Resolução Conama nº 9/87[102], que dispõe sobre a realização de audiências públicas no processo de licenciamento ambiental.

Posteriormente, a participação popular ganhou *status* constitucional, se afigurando no âmbito do Direito Ambiental como verdadeiro princípio[103], devendo ser "realizado na maior medida possível em relação às possibilidades fáticas e jurídicas"[104] com fundamento genérico no primado do Estado Democrático de Direito, insculpido no artigo 1º, parágrafo único, e com fundamento específico, quando se trata da seara ambiental, no *caput* do artigo 225, ambos da Constituição.

Desde então, o direito à participação popular passou a ser reconhecido, senão em todas, na maioria das normas ambientais editadas, legais ou infralegais, como, por exemplo, na Resolução Conama nº 237/97[105], que regulamenta aspectos do licenciamento ambiental, na Lei Federal nº 9.985/00[106], que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, e na Lei Federal nº 12.305/10[107], que versa sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

O princípio da participação, no entanto, para ser realizado na melhor medida possível, precisa estar conectado ao princípio da informação[108], conforme ficou evidenciado no princípio 10 da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

> a melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de dano[109].

FILHO, Ney de Barros Bello (org.). *Direito Ambiental Contemporâneo*. Barueri, SP: Manole, 2004. p. 418.

99 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: 16 jan. 2017.

100 BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 20 jan. 2017.

101 CONAMA. Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em:< http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 20 jan. 2017.

102 CONAMA. Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução nº 9, de 3 de dezembro de 1987. Disponível em:< http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>. Acesso em: 20 jan. 2017.

103 MACHADO. Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 129.

104 ALEXY, Robert. Teoria Discursiva do Direito. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014. p. 185.

105 CONAMA. Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em:< http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>. Acesso em: 20 jan. 2017.

106 BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Dispõe sobre a regulamentação do art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 1º jan. 2017.

107 BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 20 jan. 2017.

108 Artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição de 1988: "todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado".

109 ONU. Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento. Disponível em:< http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

Por conta dessa simbiose existente entre ambos os princípios, entende-se que informação e participação são, na verdade, expressões de um mesmo princípio, o da participação democrática[110].

De todos os diplomas legais que asseguram a participação democrática na esfera ambiental, a Lei Federal nº 9.985/00[111], que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, talvez tenha sido a que melhor otimizou o mencionado princípio, pois esse se tornou

> não apenas um princípio norteador da política de criação, implantação, administração e desafetação, como também instituiu direito subjetivo público em favor do cidadão, segundo o qual a esse deve ser garantido à possibilidade de participação efetiva nos processos decisórios que envolvam o destino desse espaço especialmente protegido[112].

Desse modo, a participação popular se materializa dentro do SNUC por meio da realização de consultas públicas, que são necessárias tanto para a criação de Unidades de Conservação, à exceção das Estações Ecológicas e das Reservas Biológicas[113], como para a modificação de categoria e a ampliação das unidades existentes, e dos Conselhos Gestores, que são instâncias colegiadas formalmente instituídas, cuja função é constituir-se em um fórum democrático de diálogo, valorização, participação e controle social, debate e gestão da UC, incluída a sua zona de amortecimento e território de influência, para tratar de questões ambientais, sociais, econômicas e culturais que tenham relação com a Unidade de Conservação[114].

Além das previsões acima mencionadas, no Distrito Federal, o Sistema Distrital de Conservação da Natureza estabelece que, na elaboração, atualização e implementação dos Planos de Manejo das Áreas de Proteção Ambiental e, quando aplicável, das Florestas Distritais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, será assegurada ampla participação da população residente e da área de influência[115].

No que tange aos Conselhos Gestores, que sob o ponto vista legal podem ser conceituados como órgãos públicos, vinculados ao órgão ou à entidade ambiental responsável pela administração da Unidade de Conservação[116], eles são considerados obrigatórios para todas as UCs[117], podendo se apresentar sob o modo

---

110 Nesse sentido: ARAÚJO, Luís Cláudio Martins. Princípios Jurídicos do Direito Ambiental. Disponível em:< http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:h_3lD83b-UwJ:www.agu.gov.br/page/download/index/id/2965218+&cd=9&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> Acesso em: 22 jun. 2017; ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 12 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 26.

111 BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Dispõe sobre a regulamentação do art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 1º jan. 2017.

112 SANTOS, A. A. B. Conselhos gestores de Unidades de Conservação. 2008. 199 f. Tese (Doutorado em Engenharia Florestal) – Universidade de Brasília, Brasília. 2008. Disponível em:< http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3650/1/2008_AnthonyAlissonBrandaoSantos.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2017. p. 79.

113 Leuzinger explica que a Lei não exige consulta pública para a criação de Estação Ecológica e de Reserva Biológica porque dificilmente a população local concordaria com a instituição dessas categorias, que são muito restritivas e não admitem sequer visitação. LEUZINGER, Márcia Dieguez. Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p. 158.

114 Conceito dado pela IN nº 9, e 5 de dezembro de 2014 do ICMBIO. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in_09_2014.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

115 No âmbito federal, a ampla participação da população é assegurada na elaboração, atualização e implementação dos planos de manejo das reservas extrativistas, das reservas de desenvolvimento sustentável, das áreas de proteção ambiental, e quando couber, das florestas nacionais e das áreas de relevante interesse ecológico, nos termos do artigo 27, § 2º da Lei nº 9.985/00.

116 SANTOS, A. A. B. Conselhos gestores de Unidades de Conservação. 2008. 199 f. Tese (Doutorado em Engenharia Florestal) – Universidade de Brasília, Brasília. 2008. Disponível em:< http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3650/1/2008_AnthonyAlissonBrandaoSantos.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2017. p. 86.

117 Toda UC deve ter um conselho gestor, que tem como função auxiliar o chefe da UC na sua gestão, e integrá-la à população e às ações realizadas em seu entorno. MMA. Conselhos Gestores. Disponível em:< http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/conselhos-gestores>. Acesso em: 18 set. 2017. Principal instrumento de relacionamento entre as Unidades de Conservação e a sociedade, o Conselho pode ser Consultivo ou Deliberativo, e visa promover uma gestão compartilhada da Unidade, com ampla participação da sociedade. ICMBIO. Conselhos. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/conselhos>. Acesso em: 18 set. 2017. Nesse sentido também: MEDEIROS, Rodrigo; ARAÚJO, Fábio França Silva (Org.). Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro. Brasília: MMA, 2011. Disponível em:< http://www.mma.gov.br/estruturas/240/_publicacao/240_pub-

consultivo ou deliberativo.

A Lei Federal nº 9.985/00 estabelece que as Reservas Extrativistas (art. 18, § 2º), as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (art. 20, § 4º) e as Reservas da Biosfera (art. 41, § 4º) terão Conselho Deliberativo, competindo-lhes, no caso das UCs, a aprovação de seus respectivos Planos de Manejo e a ratificação de eventual termo de parceria que venha a ser firmado com organizações da sociedade civil de interesse público (art. 20, inciso IV, do Decreto Federal nº 4.340/02).

Os Conselhos Consultivos, por sua vez, que são aplicáveis às Unidades de Proteção Integral, às Florestas Nacionais e aos Mosaicos de Unidades de Conservação, exercem, como o próprio nome diz, papel meramente consultivo.

A Lei Federal nº 9.985/00 é omissa quanto ao tipo de Conselho das Áreas de Proteção Ambiental[118] e quanto à necessidade deste órgão colegiado nas Áreas de Relevante Interesse Ecológico - APAs, nas Reservas de Fauna - REFAU e nas Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPNs[119]. O silêncio da Lei, no entanto, não significa que os Conselhos Gestores sejam facultativos para essas unidades, notadamente, porque faz parte da essência do Sistema de Unidades de Conservação da Natureza a participação social, conforme se depreende do artigo 5º, incisos II, III, IV e V, da Lei Federal nº 9.985/00.

O próprio Decreto Federal nº 4.340/02, que regulamentou o SNUC, estabelece que as categorias de Unidade de Conservação, sem exceção, poderão ter, conforme a Lei nº 9.985/00, conselho consultivo ou deliberativo (art. 17).

No âmbito do Distrito Federal, somente o Conselho da Reserva da Biosfera do Cerrado[120], que não é uma Unidade de Conservação, pode ser considerado deliberativo, uma vez que a Lei Distrital nº 742, de 28 de julho de 1994 estabelece que este órgão é encarregado pela elaboração das diretrizes políticas, pela aprovação dos planos de ação e pelas relações oficiais com os organismos internacionais, nacionais e locais[121]. Para as demais Unidades de Conservação, ainda que não haja expressa disposição legal nesse sentido, a previsão deve ser de Conselho Gestor Consultivo[122].

O Conselho Gestor, quando existe, pode oferecer transparência para a gestão por meio do controle social, uma vez que é sua competência elaborar o seu próprio regimento interno, contribuir para a elaboração e implantação do Plano de Manejo, propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou de seu interior, quando for o caso, e integrar a unidade aos demais espaços protegidos e às áreas circunvizinhas (art. 20, da Lei Federal nº 9.985/00).

Além disso, é missão do Conselho Gestor se esforçar para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade, avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da UC, acompanhar a gestão por OSCIP e reco-

licacao06072011055602.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

118 As APAs devem ter conselhos consultivos, segundo o parecer jurídico do ICMBio. PALMIERI, Roberto; VERÍSSIMO, Adalberto. Conselhos de Unidades de Conservação: guia sobre sua criação e seu funcionamento. Piracicaba: Imaflora, SP; Belém: Imazon, PA, 2009. p. 20.

119 SOUZA, Maria Freire Rodrigues de Souza. Política Pública para Unidades de Conservação no Brasil: diagnóstico e propostas de uma revisão. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 210.

120 Segundo o artigo 41 da Lei nº 9.985/00, "a Reserva da Biosfera 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".

121 DISTRITO FEDERAL. Lei nº 742, de 28 de julho de 1994. Disponível em:< http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR10135!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em: 20 jan. 2017.

122 No SDUC, os Conselhos Gestores estão expressamente previstos para as UCs de Proteção Integral e para as Áreas de Proteção Ambiental, as Áreas de Relevante Interesse Ecológico e as Florestas Distritais. A Lei distrital foi omissa quanto aos Parques Ecológicos, as Reservas de Fauna e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural. Pela inteligência do SNUC e do SDUC, no entanto, os Conselhos Gestores são obrigatórios para todas as UCs.

mendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade, devendo, ainda, se manifestar sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na Unidade de Conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos (art. 20, da Lei Federal nº 9.985/00).

Como a Lei Federal nº 9.985/00 e o Decreto Federal nº 4.340/02 trouxeram, apenas, orientações gerais com relação à criação e ao funcionamento dos Conselhos Gestores, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio editou a Instrução Normativa nº 9/2014[123] com diretrizes, normas e procedimentos para a formação, implementação e modificação da composição dos Conselhos Gestores das UCs federais, norma que também pode servir como base para o disciplinamento da matéria no âmbito dos Estados e dos Municípios.

Além de trazer um rol de definições, a mencionada Instrução reforçou os princípios que direta ou indiretamente já eram tidos como ideais para nortear a instituição, o funcionamento e a alteração dos Conselhos como a legalidade, a legitimidade, a representatividade e a paridade[124].

Decorre da observância da legalidade, a escolha de entidades validamente constituídas e o reconhecimento da formação do conselho por meio de ato normativo. A legitimidade, por sua vez, está relacionada à seleção de seu real representante pelo setor interessado. Já a representatividade está ligada à escolha dos setores que, de fato, estejam relacionados à UC, enquanto a paridade se refere à distribuição equitativa do número de vagas entre os distintos interessados[125].

A Instrução editada no âmbito federal tem como objetivo dar transparência ao processo de formação dos conselhos e tornar mais efetiva a participação de seus membros. A ideia é promover um debate qualificado para que os participantes escolhidos tenham ciência do papel que deverão desempenhar com o funcionamento do colegiado, principalmente, porque a gestão de uma área se torna mais eficiente quando há o envolvimento dos atores locais[126].

Desde a criação do SNUC, a instituição de Conselhos Gestores apresentou uma significativa melhora, embora o desafio continue sendo, além torná-los efetivamente participativos[127] e qualificados (art. 3º, II, f, da IN nº 9/14 – ICMBio), a disseminação desse importante instrumento de gestão, principalmente nas esferas estaduais e municipais.

Minas Gerais, por exemplo, Estado no qual há 48 conselhos gestores estaduais[128], estabeleceu um método próprio para a formação de seus colegiados, que envolve o lançamento de um edital disciplinando o processo de seleção. O certame envolve etapas de inscrição, habilitação e eleição por uma comissão organizadora do qual podem participar órgãos públicos e os representantes da sociedade civil.

Já no Distrito Federal, os avanços foram ínfimos porque, aliada à ausência de parâmetros oficiais específicos para nortear o estabelecimento de Conselhos Gestores, enfrentam-se, ainda, outros desafios, como o grande quantitativo de UCs e insuficiência de pessoal na autarquia ambiental para dar concretude a essa determinação legal.

---

123 ICMBIO. Instrução Normativa nº 9, de 5 de dezembro de 2014. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in_09_2014.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

124 SDS. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Conselhos gestores de unidades de conservação: a participação social que fortalece a conservação da natureza e o desenvolvimento sustentável no amazonas. Disponível em:< http://www.terrabrasilis.org.br/ecotecadigital/pdf/conselhos-gestores-de-unidades-de-conservacao-a-participacao-social-que-fortalece-a-conservacao-da-natureza-e-o-desenvolvimento-sustentavel-no-amazonas.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

125 SDS. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Conselhos gestores de unidades de conservação: a participação social que fortalece a conservação da natureza e o desenvolvimento sustentável no amazonas. Disponível em:< http://www.terrabrasilis.org.br/ecotecadigital/pdf/conselhos-gestores-de-unidades-de-conservacao-a-participacao-social-que-fortalece-a-conservacao-da-natureza-e-o-desenvolvimento-sustentavel-no-amazonas.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

126 NURIT, Bensusan. Conservação da Biodiversidade em áreas protegidas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 26.

127 SANTOS, A. A. B. Conselhos gestores de Unidades de Conservação. 2008. 199 f. Tese (Doutorado em Engenharia Florestal) – Universidade de Brasília, Brasília. 2008. Disponível em:< http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3650/1/2008_AnthonyAlissonBrandaoSantos.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2017. p. 82.

128 IEF. Disponível em:< http://www.ief.mg.gov.br/areas-protegidas/gestao/1725-conselhos>. Acesso em: 20 jan. 2017.

Em 2015, inclusive, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal criaram um Grupo de Trabalho para identificar quais ações seriam necessárias para a reativação, criação e funcionamento dos Conselhos Gestores das Unidades de Conservação distritais[129].

O relatório final desse trabalho, que propôs como possível solução para o equacionamento da questão a criação de Conselhos de Mosaicos de Unidades de Conservação[130] em detrimento da instituição de colegiados individuais, foi aprovado com ressalva em reunião realizada no dia 2 de julho de 2015. As conclusões dessa reunião foram as seguintes: 1) o primeiro passo para a implementação dos Mosaicos seria a regulamentação do artigo 24 do SDUC, delegando ao Secretário de Meio Ambiente atribuição para essa criação; 2) quando houver maturidade e capital social para a criação de órgãos de UC individuais, esses conselhos serão criados; 3) reativação dos conselhos já existentes – APA Paranoá, APA Gama e Cabeça de Veado, APA da Cafuringa e Reserva da Biosfera do Cerrado; 4) criação de novos conselhos, começando com as APAs e as ARIEs; 5) ações de reativação e criação devem ser feitas de forma articulada entre a SEMA e o IBRAM juntamente com os agentes de parques; e 6) realização de oficinas de capacitação para conselheiros e agentes de parques[131].

Apesar dessa iniciativa e passados 7 (sete) anos da instituição do Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza, atualmente, apenas duas UCs distritais dispõem, de fato e de direito, de Conselhos Gestores, quais sejam, o Parque Ecológico Burle Marx[132] e a Área de Relevante Interesse Ecológico Granja do Ipê[133].

No conselho gestor do Parque Ecológico Burle Marx, respeitou-se o princípio da legalidade já que houve a edição de ato normativo e os membros são entes legalmente constituídos[134].

Além disso, a composição é paritária, uma vez que dos 16 (dezesseis) membros, 8 (oito) são representantes do Poder Público e 8 (oito) são emissários da sociedade civil organizada escolhidos após a realização de algumas reuniões entre o ente gestor, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA e os setores interessados, em respeito à paridade, legitimidade e representatividade.

O regimento interno, no entanto, que deveria ser confeccionado no prazo de 90 (noventa) dias após a criação do colegiado, ainda não foi concluído.

O conselho gestor da Área de Relevante Interesse Ecológico da Granja do Ipê, por sua vez, conta com 22 (vinte e dois) membros, sendo 9 (nove) representantes do Poder Público, 9 (nove) da sociedade civil organizada e 4 (quatro) de instituições de ensino, pesquisa e extensão[135].

No caso da Granja do Ipê, durante aproximadamente dois anos, ocorreram várias reuniões entre o

129 SEMA. Portaria nº 22, de 2 de junho de 2015. Disponível em:< http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2015/06_Junho/DODF%20N%C2%BA%20113%20de%2015-06-2015/Se%C3%A7%C3%A3o02-%20113.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2017.

130 SEMA. Relatório Técnico: Medidas adotadas pela Secretaria de Meio Ambiente do Distrito Federal (SEMA-DF) para a criação dos conselhos consultivos das Unidades de Conservação do Distrito Federal. Brasília: 2015. Informação extraída do Processo nº 18912/2011, que tramita no TCDF.

131 SEMA. Registro de Reunião: reunião sobre os conselhos gestores das UCs do DF. Processo nº393000147/2015. Informação extraída do Processo nº 18912/2011, que tramita no TCDF.

132 DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 37.274, de 22 de abril de 2016. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=a951660eac424eacbfdc508fba92f0bb>. Acesso em: 21 jan. 2017.

133 DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 37.198, de 21 de março de 2016. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=fefc3ea7a0d242cea3beb6f9f641ca85>. Acesso em: 21 jan. 2017. Há, também, em funcionamento o Conselho da Biosfera do Cerrado, que não é uma Unidade de Conservação. Informação obtida por meio da Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00393000010201725.

134 DISTRITO FEDERAL. Portaria Conjunta nº 3, de 11 de julho de 2016. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=fefc3ea7a0d242cea3beb6f9f641ca85>. Acesso em: 21 jan. 2017.

135 DISTRITO FEDERAL. Portaria Conjunta nº 1, de 4 de abril de 2016. Disponível em:< http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2016/04_Abril/DODF%20064%2005-02016/DODF%20064%2005-04-2016%20SECAO1.pdf#page=9>. Acesso em: 21 jan. 2017

IBRAM, a SEMA e a sociedade civil organizada para a definição dos membros do colegiado[136], que tiverem seus nomes publicados em portaria[137], em conformidade com o primado da legalidade e da legitimidade. A representatividade e a paridade também restaram asseguradas, já que a maioria dos membros integra a sociedade civil organizada e instituições de ensino, pesquisa e extensão. O regimento interno ainda não foi aprovado.

A existência de somente dois Conselhos Gestores torna os números ainda mais dramáticos quando se verifica que das 59 (cinquenta e nove) Unidades de Conservação sob gestão do IBRAM, 57 (cinquenta e sete) aguardam a criação desse tipo de órgão colegiado[138].

A violação do direito à participação democrática devido à lenta instituição dos Conselhos Gestores tem ajudado a perpetuar os problemas tratados nos tópicos anteriores de indefinição de poligonal e de inexistência ou desatualização dos Planos de Manejo, na medida em que não há uma coalizão social legalmente instituída e apta a exigir mudanças ante à morosidade do Poder Público Distrital, que também tem como um de seus efeitos a ausência de regularização fundiária das UCs, que será objeto de estudo no próximo tópico.

1.3. Ausência de regularização fundiária

No âmbito do Distrito Federal[139], as Unidades de Conservação podem ser compostas por áreas obrigatoriamente de domínio público, como as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, os Parques Distritais, os Parques Ecológicos, as Florestas Distritais e as Reservas de Fauna, ou por áreas que admitem a dominialidade privada em decorrência da maleabilidade do regime implantado, como as Áreas de Proteção Ambiental, as Áreas de Relevante Interesse Ecológico, os Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida Silvestre, ou do caráter espontâneo de sua criação pelo próprio proprietário[140], como ocorre com as Reservas Particulares do Patrimônio Natural[141].

A determinação legal da dominialidade de cada categoria de UC, no entanto, não está relacionada ao grupo do qual a área faz parte[142], mas ao tipo de regime mais adequado para a consecução de seus objetivos, de modo que as terras privadas eventualmente existentes dentro dos limites de uma Unidade de Conservação de domínio obrigatoriamente público devem ser desapropriadas.

136 Informações obtidas junto ao IBRAM pela Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00391000178201751.

137 DISTRITO FEDERAL. Portaria Conjunta nº 1, de 4 de abril de 2016. Disponível em:< http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2016/04_Abril/DODF%20064%2005-02016/DODF%20064%2005-04-2016%20SECAO1.pdf#page=9>. Acesso em: 21 jan. 2017.

138 As Áreas de Proteção Ambiental do Lago Paranoá, das Bacias dos Córregos Gama e Cabeça de Veado e da Cafuringa possuem Conselhos Gestores, que não funcionam, apesar de formalmente instituídos. Segundo a SEMA, estão avançadas as tratativas para a instituição dos conselhos da Área de Relevante Interesse Ecológico JK e da Área de Proteção Ambiental das Bacias dos Córregos Gama e Cabeça de Veado. Dado obtido por meio da Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00393000010201725.

139 No âmbito federal, fazem parte do grupo de unidades de conservação federais obrigatoriamente de domínio público: estações ecológicas, reservas biológicas, parques nacionais, florestas nacionais e reservas de fauna. Em contrapartida, admitem a dominialidade privada: monumentos naturais, refúgios de vida silvestre, áreas de proteção ambiental, áreas de relevante interesse ecológico, reservas de desenvolvimento sustentável, reservas extrativistas e reservas particulares do patrimônio natural. BENJAMIN, Antonio Herman. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: Benjamin, A. (Org.). Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 314.

140 Conforme mencionado por Benjamin, a reserva particular do patrimônio natural é a única unidade que pode ser criada por ato voluntário de seu proprietário. BENJAMIN, Antonio Herman. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: Benjamin, A. (Org.). Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 315.

141 BENJAMIN, Antonio Herman. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: Benjamin, A. (Org.). Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 314.

142 OLIVEIRA, Ludmila Junqueira Duarte. Regularização Fundiária de Unidades de Conservação. Disponível em:< http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n.-32-33-janeiro-dezembro-2010/regularizacao-fundiaria-de-unidades-de-conservacao/at_download/file>. Acesso em: 22 jan. 2017.

A Lei prevê também que, no caso dos Monumentos Naturais - MONAS e dos Refúgios de Vida Silvestre – RVS, se não houver compatibilidade entre os objetivos dessas unidades e as atividades privadas ali desenvolvidas ou, ainda, se não houver a concordância do proprietário com as condições impostas pelo órgão gestor, tais áreas devem ser desapropriadas, mesmo sendo passíveis de domínio privado (artigo 12, § 2º e artigo 13 § 2º, da Lei nº 9.985/2000; artigo 12, § 2º e artigo 13 § 2º, da Lei nº 827/10).

Todavia, essa faculdade conferida pela Lei do SNUC e do SDUC aos proprietários das terras onde estão situados os MONAS e os RVS de ser ou não desapropriado é inconstitucional, uma vez que a propriedade deve atender a sua função social e a desapropriação somente se justifica em caso de utilidade pública e interesse social, quando a dominialidade privada se mostrar inconciliável com a atividade a ser desenvolvida[143].

Assim, para que o Estado não fique vinculado ao interesse do particular e não haja transgressão à ordem constitucional, os dispositivos do SNUC e do SDUC devem ser interpretados no sentido de que os proprietários das áreas onde estão ou serão[144] instituídas os Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida Silvestre poderão assumir a administração dessas unidades, mesmo diante da limitação do uso econômico e da possibilidade de desapropriação[145].

Apesar de indicar a dominialidade de cada categoria de manejo, a Lei não condiciona, de forma expressa, a criação de Unidades de Conservação à regularização fundiária da área[146], que consiste "no plano ambiental, (...) na solução das situações dominiais e possessórias não no sentido de reconhecê-las e mantê-las intocáveis, como acontece no direito agrário, mas com o objetivo de incorporar as terras ocupadas a justo título ou não ao patrimônio do órgão gestor da unidade de conservação"[147].

A alegação de inespecificidade das normas federais[148] e distritais afetas ao tema vem sendo utilizada para justificar a instituição de espaços sem qualquer preocupação com a consolidação dominial. Tal atitude, porém, destoa dos ditames constitucionais e infraconstitucionais referentes, por exemplo, ao direito de propriedade (art. 5º, inciso XXII, da Constituição Federal).

Nas palavras de LEUZINGER

> As unidades de conservação de domínio público vêm sendo criadas sem que as necessárias desapropriações de propriedades privadas localizadas nos seus limites tenham sido realizadas. Quando muito, o decreto que institui a unidade, que é, em geral, o último ato do procedimento administrativo de criação das UCs, contém artigo declarando de utilidade pública ou de interesse social, para fins de desapropriação, os imóveis particulares existentes em seus limites[149].

---

143 Leuzinger explica que "da maneira como apresentado na Lei do SNUC, ficam vinculados ao interesse particular o Estado e o interesse público, reconhecendo-se ao proprietário a faculdade de desatender à função socioambiental quando bem entender e, o que é pior, obrigando-se o Poder Público a um gasto desnecessário, o que fere frontalmente todos os dispositivos constitucionais concernentes à função social da propriedade, à criação de espaços ambientais e à desapropriação". LEUZINGER, Márcia Dieguez. Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p. 140.

144 A aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração do MONA e do RVS não se esgota na criação dessas áreas, já que posteriormente serão necessários à adoção de outras ações afetas à gestão. No caso do Monumentos Natural Conjunto Espeleológico do Morro da Pedreira, a unidade foi criada com a concordância dos proprietários, mas diversos problemas surgiram posteriormente quando foram iniciados os trabalhos para a confecção do Plano de Manejo, pois os proprietários não permitiram a entrada da equipe técnica contratada.

145 LEUZINGER, Márcia; PURVIN; Guilherme. Desapropriações Ambientais na Lei nº 9.985/2000. In: Benjamin, A. (Org.). Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 483.

146 LEUZINGER, Márcia Dieguez. Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p. 160.

147 AZEVEDO, S. Regularização fundiária: a experiência do Ministério da Reforma Agrária. In: Milano, M. S. (Org.). *Unidades de conservação*: atualidades e tendências. Curitiba: Fundação O Boticário, 2002. p. 37.

148 Como lembra Leuzinger, "o Decreto nº 4.340/2002, que regulamentou alguns artigos da Lei nº 9.985/2000, contudo, não estabeleceu com precisão, como imposto legalmente, os atos a serem praticados e as fases a serem observadas no procedimento para a instituição de unidades de conservação. LEUZINGER, Márcia Dieguez. Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p. 202.

149 LEUZINGER, Márcia Dieguez. Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais

As Unidades de Conservação de domínio público do Distrito Federal também se inserem nesse cenário, já que que foram e continuam sendo criadas por meio de Decreto ou de Lei, sem a promoção das desapropriações necessárias, ora sob o manto da declaração de utilidade pública, ora sob o silêncio do Poder Público sobre o tema.

O reflexo disso é que nenhuma das 42 (quarenta e duas) Unidades de Conservação de domínio público sob gestão do IBRAM[150] possuem situação dominial regular[151].

Todas as unidades foram oficializadas sem qualquer menção sobre a dominialidade da área, ou com mera autorização para que o Poder Público adotasse as medidas necessárias para a promoção de desapropriação ou para a transformação da área em bem de uso comum do povo ou, ainda, com simples declaração de utilidade pública, portanto, sem a correta desapropriação.

De todas as formas que o Poder Público pode intervir na propriedade privada, a desapropriação é uma das mais drásticas[152] porque implica na tomada do "domínio da propriedade de seu titular para o fim de vinculá-la a algum interesse público, consistente em alguma necessidade ou utilidade pública ou num interesse social"[153], mediante o pagamento de indenização.

A desapropriação, portanto, é um

> instituto de direito público, que se consubstancia em procedimento pelo qual o Poder Público (União, Estados-membros, Territórios, Distrito Federal e Municípios), as autarquias ou as entidades delegadas por lei ou contrato, ocorrendo caso de necessidade ou de utilidade pública, ou, ainda, de interesse social, retiram determinado bem de pessoa física ou jurídica, mediante justa indenização, que, em regra, será prévia e em dinheiro, podendo ser paga, entretanto, em títulos da dívida pública ou da dívida agrária, como cláusula de preservação do seu valor real, nos casos de inadequado aproveitamento do solo urbano ou de reforma agrária, observados os prazos de resgate estabelecidos nas normas constitucionais respectivas[154].

A desapropriação por necessidade pública, utilidade pública ou interesse social tem assento no art. 5.º, XXIV e no art. 184 e parágrafos[155], enquanto o ato expropriatório aplicado como sanção urbanística tem como base o art. 182, § 4.º, III, todos da Constituição[156].

Estará caracterizada a necessidade pública quando o ato expropriatório for o único modo de solucionar um determinado problema administrativo enquanto a utilidade pública estará presente se a desapropriação for o melhor recurso para atender ao interesse público. O interesse social, por sua vez, será o pressuposto adotado quando a retirada do bem do domínio privado for a única ou a melhor solução para salvaguardar os interesses de determinado grupo por parte do Estado. Na outra hipótese constitucional, a desapropriação poderá ser aplicada quando não houver a correta utilização do solo urbanístico, respeitadas as exigências legais[157].

---

residentes. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p. 160.

150 Foi excluído desse cálculo a única unidade de conservação de domínio público que não está sob a gestão do IBRAM: Estação Ecológica do Jardim Botânico.

151 IBRAM. Processo nº 391.000.169/2015.

152 MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 16 Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 512.

153 CUNHA JÚNIOR, Dirley. Curso de Direito Administrativo. 14 Ed. Salvador: JusPODIVM, 2015. p. 426.

154 SALLES, José Carlos de Moraes. A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência. 6 Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 78.

155 A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, que pode ser paga com títulos da dívida agrária, foi regulamentada pela Lei nº 8.629/93 e pela Lei Complementar Federal nº 76/93. ARAGÂO, Alexandre Santos de. Curso de Direito Administrativo. 2 Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 248.

156 Parte da doutrina entende que a expropriação prevista no art. 243 da CF, que prevê a desapropriação pelo fato de haver cultivo ilegal de plantas psicotrópicas ou exploração de trabalho escravo - não pode ser caracterizada como desapropriação. Nesse sentido: SALLES, José Carlos de Moraes. A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência. 6 Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 78. Outra parte, no entanto, tem entendimento diverso. Carvalho Filho, por exemplo, chama essa modalidade de desapropriação confiscatória, que não enseja direito à indenização. Nesse sentido: CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 28 Ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 852. ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de Direito Administrativo. 2 Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 248.

157 MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 16 Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 513-514.

A desapropriação, portanto, é um mecanismo eficaz do qual se vale o Poder Público para eliminar obstáculos existentes no que tange à execução de obras e serviços públicos, à implementação de planos de urbanização, à proteção do meio ambiente, além de ser uma forma de realizar a justiça social com a distribuição de bens usados de maneira inadequada por particulares[158].

Assim, como um dos efeitos da criação de Unidades de Conservação de domínio público pode ser o esvaziamento econômico ou do próprio direito de propriedade pertencente aos donos das terras eventualmente existentes dentro dessas unidades, a desapropriação se faz necessária para atender aos ditames legais e para conformar o direito à propriedade e a sua respectiva função social ao direito meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Portanto, por força do primado da máxima efetividade dos mandamentos constitucionais, é dever do Poder Público realizar as desapropriações necessárias antes mesmo da edição do ato de criação de uma UC de domínio público. Isso porque, como ensina LEUZINGER, se o Estado "simplesmente afeta determinado bem privado a uma utilidade pública, sem que haja o regular processamento do procedimento expropriatório, está agindo ilegalmente, denominando-se essa forma de esbulho da propriedade privada de desapropriação indireta"[159].

A desapropriação, no entanto, pode ser uma etapa ou um fim em si mesmo para se atingir a consolidação territorial das UCs de domínio público, que somente se completa com a transferência da titularidade da área para o ente gestor da unidade, caso não seja ele o expropriante. Dela também depende a proteção da biodiversidade, uma vez que sem desapropriação não haverá a efetiva concretização da categoria de manejo de domínio público[160].

No Distrito Federal, as Unidades de Conservação obrigatoriamente de domínio público sob gestão do IBRAM enfrentam as mais distintas realidades, podendo estar situadas em terras desapropriadas incorporadas ao patrimônio da TERRACAP, que é ao mesmo tempo gestora do patrimônio imobiliário e fomentadora do desenvolvimento econômico e social do Distrito Federal[161]; em terras desapropriadas, mas não incorporadas ao patrimônio da TERRACAP; em terras desapropriadas em comum, pertencentes à TERRACAP e à terceiros; em parcelamentos urbanos registrados em cartório; em terras não pertencentes ao patrimônio da TERRACAP, ou seja, pendentes de desapropriação; e em terras de propriedade da União.

Enquadrar as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, os Parques Ecológicos, os Parques Distritais e a única Floresta Distrital[162] nas hipóteses mencionadas não é uma tarefa fácil porque o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental, autarquia gestora das Unidades de Conservação distritais, não dispõe de informações detalhadas sobre a situação dominial de todas as áreas sob sua administração.

A situação é tão caótica que o Tribunal de Contas do Distrito Federal determinou a criação de um grupo de trabalho intersetorial envolvendo a Secretaria de Estado de Meio Ambiente, o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental, ente responsável pela gestão das UCs, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação, a Companhia Imobiliária de Brasília, também conhecida como Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - TERRACAP, a Subsecretaria de Ordem Pública e Social da Secretaria de Estado de Segurança Pública e a Agência de Fiscalização do

158 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 36. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010. p. 633.

159 LEUZINGER, Márcia Dieguez. Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p. 163.

160 OLIVEIRA, Ludmila Junqueira Duarte. Regularização Fundiária de Unidades de Conservação. Disponível em:< http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n.-32-33-janeiro-dezembro-2010/regularizacao-fundiaria-de-unidades-de-conservacao/at_download/file>. Acesso em: 22 jan. 2017.

161 TERRACAP. A Terracap. Disponível em:< http://www.terracap.df.gov.br/institucional/a-terracap>. Acesso em: 23 jan. 2017.

162 Atualmente, não existem no Distrito Federal Reservas de Fauna.

Distrito Federal, além dos demais órgãos/entidades que se fizerem necessários para que fossem adotadas medidas visando à regularização fundiária e à definição formal da localização, da dimensão e dos limites das UCs distritais para posterior transferência da titularidade dessas áreas ao Governo do Distrito Federal[163].

Até o momento, porém, essa decisão, que possui uma impropriedade técnica no que tange à determinação de transferência da titularidade das terras das UCs para o Governo do Distrito Federal, já que o IBRAM[164], por ser o ente gestor das Unidades de Conservação[165] e dos recursos de compensação ambiental, é a entidade que está legalmente habilitada a ser titular desse patrimônio público, não se tornou realidade, de modo que a real situação dominial desses espaços continua sendo uma incógnita.

Os poucos dados dominiais de conhecimento da autarquia ambiental foram elaborados pela TERRACAP justamente para atender às requisições do Tribunal de Contas do DF e se referem aos Parques Ecológicos, que figuram dentre as espécies de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, e aos Parques de Uso Múltiplo. Quanto às demais unidades, segundo o IBRAM, não há informações oficiais porque as negociações ainda não foram conduzidas ou concluídas intersetorialmente[166].

De acordo com o levantamento feito pela TERRACAP em 2013, que analisou 31 (trinta e um) Parques Ecológicos dos 34 (trinta e quatro) existentes no Distrito Federal à época[167], há 9 (nove) parques em terras públicas registradas em nome da TERRACAP[168], 6 (seis) em áreas que possuem parcelamento urbano registrado em cartório[169], 2 (dois) em terras não pertencentes ao patrimônio da TERRACAP[170], 3 (três) em terras desapropriadas, mas ainda não incorporadas ao patrimônio da TERRACAP[171], 4 (quatro) unidades estão parcialmente inseridas em terras desapropriadas pertencentes à TERRACAP e em terras desapropriadas em comum[172], 4 (quatro) estão parcialmente inseridas em terras desapropriadas pertencentes à TERRACAP e em parcelamentos urbanos registrados em cartório[173], 2 (duas) unidades estão localizadas em terras desapropriadas pertencentes à TERRACAP e em terras não pertencentes ao patrimônio da companhia[174] e em

163 TCDF. Processo nº 18912/2011. Decisão nº 2523/2014: "O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: (...) II – dar ciência ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal da situação relatada nos autos para que, mediante criação de Grupo de Trabalho intersetorial, envolvendo a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídrico - SEMARH, o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental - IBRAM, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDHAB, a Companhia Imobiliária de Brasília - Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap, a Secretaria de Estado da Ordem Pública e Social do Distrito Federal – SEOPS e Agência de Fiscalização do Distrito Federal – AGEFIS e demais órgãos/entidades que se fizerem necessários, sejam adotadas medidas efetivas com vistas à definição formal da localização, dimensão e limites das Unidades de Conservação Ambiental – UCs, nos termos do art. 22, § 2º, da Lei nº 9.985/00 e art. 2º do Decreto nº 4.340/02, e a regularização fundiária dessas unidades, nos termos do § 1º dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 9.985/00 e 11, 13, 17 e 18 da Lei Complementar nº 827/10, para posterior transferência da titularidade das áreas das UCs regularizadas ao Governo do Distrito Federal, devendo o Tribunal ser informado quanto as providências adotadas; (...)". Disponível em:< https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal>. Acesso em: 31 jan. 2017.

164 IBRAM. PARECER Nº 200.000.184/2016 - PROJU/IBRAM.

165 Com exceção da Estação Ecológica Jardim Botânico.

166 Após consulta feita pela Lei de Acesso à Informação, o IBRAM informou que "não é possível se manifestar quanto ao domínio fundiário das demais Unidades de Conservação do Distrito Federal, uma vez que tais negociações não foram ainda conduzidas ou concluídas intersetorialmente". Pedido nº 00391000114201750.

167 O Parque Ecológico Sementes do Itapoã foi criado em 2014.

168 Parque Ecológico das Garças, Parque Ecológico Ezechias Heringer, Parque Ecológico e Uso Múltiplo Gatumé, Parque Ecológico dos Pequizeiros, Parque Ecológico e Vivencial da Cachoeira do Pipiripau, Parque Ecológico Saburo Onoyama, Parque Ecológico São Sebastião, Parque Ecológico do Tororó e Parque Ecológico e Vivencial Vila Varjão.

169 Parque Ecológico e Vivencial Canjerana, Parque Ecológico Península Sul, Parque Ecológico Olhos D'água, Parque Ecológico Taquari, Parque Ecológico da Garça Branca e Parque Ecológico e Vivencial Bosque dos Eucaliptos.

170 Parque Ecológico e Vivencial Estância e Parque Ecológico e Vivencial da Lagoa Joaquim de Medeiros.

171 Parque Ecológico Córrego da Onça, Parque Ecológico Lauro Muller e Parque Ecológico Luiz Cruls.

172 Parque Ecológico e Vivencial Ponte Alta do Gama, Parque Ecológico e Vivencial do Recanto das Emas, Parque Ecológico Veredinha e Parque Ecológico dos Jequitibás.

173 Parque Ecológico Bernardo Sayão, Parque Ecológico e Vivencial da Candangolândia, Parque Ecológico Três Meninas e Parque Ecológico Dom Bosco.

174 Parque Ecológico e Vivencial Retirinho e Parque Ecológico e Vivencial Riacho Fundo.

1 (uma) unidade não há dados sobre controle fundiário[175] por ser de responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA[176]. Como esse estudo não analisou a dominialidade do Parque Ecológico Burle Marx, do Parque Ecológico do DER e do Parque Ecológico Sementes do Itapoã, não se têm informações dominiais oficiais sobre essas áreas[177].

Ainda, de acordo com essas informações levantadas pela TERRACAP, a Floresta Distrital Pinheiros e o Parque Distrital Boca da Mata estão situados em terras pertencentes ao Patrimônio da referida companhia.

No que tange às demais unidades, as informações do corpo técnico do IBRAM dão conta de que a Reserva Biológica do Guará, a Estação Ecológica Águas Emendadas e o Parque Distrital Salto do Tororó possuem instrumento indicando a dominialidade pública[178].

Aliás, o Parque Distrital Salto do Tororó é a única unidade que está mais próxima da plena regularidade dominial, pois falta, apenas, a conclusão do registro cartorial em nome do IBRAM[179]. Não há, porém, informações sobre as Reservas Biológicas do Gama, do Rio Descoberto e do Cerradão[180].

Já a Estação Ecológica do Jardim Botânico, única unidade de conservação que não está sob a gestão do IBRAM, não enfrenta problemas dominiais porque foi desmembrada do Jardim Botânico de Brasília, de modo que as terras que compõem a sua área são de titularidade do Distrito Federal, conforme consta no seu ato de criação (Decreto Distrital nº 14.422/92).

Diante desse contexto, a situação dominial das Unidades de Conservação distritais obrigatoriamente de domínio público é extremamente preocupante porque dela depende o estabelecimento e o êxito da gestão desses espaços protegidos[181]. A superação desse desafio, assim como tantos outros afetos à gestão das UCs, esbarra nas fontes de financiamento, tema que será tratado no próximo tópico.

Antes, porém, é preciso fazer uma pequena ressalva quanto à utilização da expressão "regularização fundiária", que tem sido comumente empregada na área ambiental para retratar a necessidade de adequação do domínio da área ao tipo de categoria de UC previsto na Lei. O uso dessa locução não parece ser o mais oportuno para exprimir essa ideia porque o conceito legal de "regularização fundiária" é muito mais amplo, pois "abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes", nos termos do artigo 9º da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017[182]. Desse modo, a utilização da expressão "regularização dominial" parece ser mais apropriada.

175 Parque Ecológico e Vivencial do Rio Descoberto.

176 TERRACAP. Despacho 1455/2013 – NUANF juntado ao processo nº 18912/2011 do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

177 Em consulta feita ao IBRAM por meio da Lei de Acesso à Informação, questionou-se a dominialidade dessas áreas, mas a autarquia disse que não era possível se manifestar sobre elas, uma vez que as negociações não ainda foram conduzidas ou concluídas intersetorialmente". Pedido nº 00391000114201750.

178 Após consulta feita ao IBRAM, por meio da Lei de Acesso à Informação, foi informado que a Reserva Biológica do Guará, a Estação Ecológica de Águas Emendadas, o Parque Distrital Salto do Tororó e o Parque Ecológico Ezechias Heringer dispõem de instrumento fundiário indicando a dominialidade pública. No mesmo documento foi noticiado que estão em processo de regularização fundiária: a APA do Lago Paranoá, a ARIE JK, a ARIE Riacho Fundo, o Parque Ecológico e Vivencial Vila Varjão e o Parque Ecológico Taquari. Pedido nº 00391000114201750.

179 A terra na qual a unidade está situada foi doada ao IBRAM, mas o registro cartorial ainda não foi feito. Informação extraída do questionário pelo IBRAM.

180 Informação obtida por meio da Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00391000114201750.

181 NURIT, Bensusan. Conservação da Biodiversidade em áreas protegidas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 24.

182 BRASIL. Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 5 ago. 2017.

1.4. Utilização da compensação ambiental e florestal como principal fonte de financiamento

Em regra, o financiamento das Políticas Públicas Ambientais, que tem como uma de suas vertentes a instituição de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos - ETEPs, é feito por meio de receitas públicas[183].

Os valores arrecadados pelo Estado compõem o orçamento público, que é um instrumento de planejamento no qual o governo reúne todas as suas receitas e indica como vai gastá-las[184], demonstrando, assim, quais Políticas Públicas são prioritárias. Tais recursos podem ser direcionados para as políticas ambientais, mas não somente para elas, já que não são vinculados a um programa de governo específico[185].

Apesar de o orçamento público ser a principal fonte de financiamento das Políticas Públicas ambientais, inclusive, no que tange à criação e implantação de ETEPs, os números demonstram que efetivação dessas ações não tem sido uma prioridade governamental.

No âmbito federal, o orçamento do Ministério do Meio Ambiente - MMA, que também contempla os valores que serão repassados para as suas entidades vinculadas – IBAMA, Instituto de Pesquisa Jardim Botânico do Rio de Janeiro – JBRJ, Agência Nacional de Águas - ANA, Serviço Florestal Brasileiro - SFB e o ICMBio, ente gestor das UCs na esfera federal, já foi um dos menores entre os órgãos e entidades federais[186]. Nos últimos anos, houve uma significativa melhora, embora a destinação de recursos continuasse aquém do necessário.

Este ano, porém, o MMA sofreu o mais incisivo corte no orçamento das últimas décadas, segundo a World Wide Fund for Nature – WWF. A pasta, que tinha um orçamento previsto, em fevereiro de 2017, de R$ 782 milhões passou a ter praticamente a metade após o corte de 43% anunciado pelo Governo Federal, restando, apenas, R$ 446 milhões[187].

No Distrito Federal, a situação também é delicada, pois o orçamento público destinado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente[188], que inclui os valores que serão passados para as suas entidades vinculadas – IBRAM, Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento do Distrito Federal - ADASA[189], Jardim Botânico de Brasília – JBB[190], Fundação Jardim Zoológico de Brasília[191] e o Fundo Único de Meio Ambiente

183 GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. Compensação ambiental e financiamento de áreas protegidas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed, 2015. p. 85.

184 MPOG. Perguntas frequentes. O que é orçamento público? Disponível em:< http://www.orcamentofederal.gov.br/perguntasfrequentes>. Acesso em: 17 jan. 2017.

185 GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. Compensação ambiental e financiamento de áreas protegidas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed, 2015. p. 85.

186 GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. Compensação ambiental e financiamento de áreas protegidas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed, 2015. p. 92.

187 WWF. Meio Ambiente perde metade dos recursos para 2017. Disponível em:< http://www.wwf.org.br/informacoes/noticias_meio_ambiente_e_natureza/?57002&utm_source=facebook&utm_medium=newsfeed_link&utm_campaign=politicaspublicas&utm_content=orcaento_05042017>. Acesso em: 11 mai. 2017.

188 A SEMA é o órgão da Administração Direta distrital responsável por formular políticas, planejar, organizar, dirigir e controlar a execução de ações nas áreas de resíduos sólidos, recursos hídricos, educação ambiental e áreas protegidas, visando o desenvolvimento sustentável do DF. Informações retiradas do site da Instituição. Disponível em:< http://www.semarh.df.gov.br/sobre-a-secretaria/a-secretaria.html>. Acesso em: 4 jul. 2017.

189 A ADASA é a agência reguladora e fiscalizadora do Distrito Federal que atua na regulação simultânea do bem natural água (atribuição do Estado) e dos serviços de saneamento básico (atribuição do município). A ADASA acompanha, regula e fiscaliza o ciclo completo do uso da água, com especial atenção na sua retirada e na devolução ao corpo hídrico. A área de atuação da ADASA compreende, além dos diversos usos da água, a energia e o saneamento básico , a distribuição de gás canalizado, do petróleo e seus derivados (biocombustíveis, álcool combustível, gás veicular e lubrificante), que lhe foram conferidos pela lei 4.285/08. Informações retiradas do site da Instituição. Disponível em:< http://www.adasa.df.gov.br/institucional/perfil>. Acesso em: 4 jul. 2017.

190 O Jardim Botânico de Brasília é um órgão com relativa autonomia administrativa e financeira, vinculado à SEMA. O Jardim Botânico de Brasília tem por finalidade desenvolver atividades, projetos e programas de conservação, pesquisa, educação e lazer orientados, relacionados ao meio ambiente. Informações retiradas do site da Instituição. Disponível em:< http://www.jardimbotanico.df.gov.br/>. Acesso em: 4 jul. 2017.

191 A Fundação Jardim Zoológico de Brasília (FJZB) desenvolve ações com foco na educação ambiental, conservação e preservação da fauna brasileira. É a primeira instituição ambientalista criada no Distrito Federal, sendo vinculada à Secretaria de Es-

do Distrito Federal - FUNAM[192] - é um dos menores entre as entidades e os órgãos públicos distritais, ocupando a décima quarta posição entre as vinte pastas ligadas ao Poder Executivo[193].

No que tange especificamente ao IBRAM, desde a sua criação em 2007, o orçamento repassado ao ente gestor das Unidades de Conservação do DF[194] tem sido utilizado na sua maior parte para fazer frente às despesas fixas obrigatórias (pessoal e encargos sociais) e às despesas correntes[195], restando muito pouco para ser aplicado na criação e implementação das UCs distritais, conforme pode ser observado nas Leis Orçamentárias anuais referentes aos exercícios financeiros de 2008 até 2016[196].

Além disso, os poucos recursos que foram destinados à criação, implantação e manutenção das Unidades de Conservação, desde a edição do Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza em 2010, não foram aplicados na sua totalidade, conforme será demonstrado a partir de agora.

Em 2010, apesar do bloqueio orçamentário que reduziu a despesa autorizada para fazer frente à manutenção, implementação e consolidação de Parques e Unidades de Conservação de R$ 5.656.649,96 (cinco milhões, seiscentos e cinquenta e seis mil e seiscentos e quarenta e nove reais e noventa e seis centavos) para R$ 1.284.751,96 (um milhão, duzentos e oitenta e quatro mil e setecentos e cinquenta e um reais e noventa e seis centavos), observa-se que somente R$ 758.996,06 (setecentos e cinquenta e oito mil e novecentos e noventa e seis reais e seis centavos) foram efetivamente liquidados e gastos. A Tabela 1 e o Gráfico 1 demonstram, de forma mais detalhada, a dinâmica do orçamento de 2010 para os ETEPs:

Tabela 1 - Orçamento de 2010 para ETEPs

Exercício de 2010

Programa de Trabalho	Lei[1]	Despesa Autorizada[2]	Despesa Bloqueada[3]	Valor disponível para aplicação[4]	Empenhado[5]	Liquidado ou efetivamente gasto[6]
Manutenção de UCs e Parques	970.800,00	574.650,00	0,00	574.650,00	375.318,85	335.210,59
Implementação e Consolidação das UCs	1.010.183,00	213.956,96	54.400,00	159.556,96	1.063,00	1.063,00
Implantação dos Parques Ecológicos	2..525.600,00	1.970.086,00	1.808.049,00	162.037,00	160.846,75	144.663,32
Revitalização e Manutenção dos PE e Áreas Protegidas	314.580,00	322.393,00	7.964,00	314.420,00	306.822,75	238.971,15

tado de Meio Ambiente. Informações retiradas do site da Instituição. Disponível em:< http://www.zoo.df.gov.br/quem-somos>. Acesso em: 4 jul. 2017.

192 O Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal - FUNAM/DF, instituído pelo art. 73 da Lei nº 41, de 13 de setembro de 1989, vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente do Distrito Federal, é órgão de natureza contábil e seus recursos serão aplicados em atividades de desenvolvimento científico, tecnológico, de apoio editorial, de educação ambiental e em despesas de capital relativos à execução da política ambiental do Distrito Federal, nos termos do artigo 77 da Lei nº 41 de 1989. Informações retiradas do Regimento do Órgão. Disponível em:< http://www.semarh.df.gov.br/images/Regimento%20Interno%20Funam.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2017.

193 DISTRITO FEDERAL. Lei nº 5.796, de 29 de dezembro de 2016. Disponível em:< http://www.seplag.df.gov.br/images/A6%20%20Lei%205.796%20de%2029%20de%20dezembro%20de%202016.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2017.

194 Com exceção da Estação Ecológica Jardim Botânico.

195 Despesas correntes: despesas de custeio de manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, como por exemplo: despesas com pessoal, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone etc. Estão nesta categoria as despesas que não concorrem para ampliação dos serviços prestados pelo órgão, nem para a expansão das suas atividades. Disponível em:< http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/despesa-corrente>. Acesso em: 29 jan. 2017.

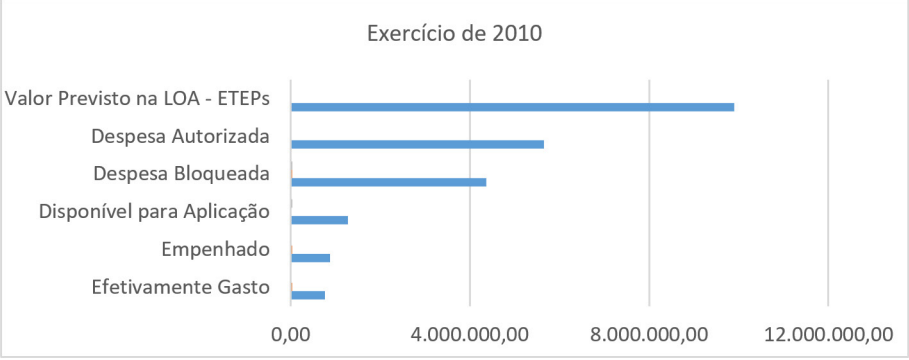
196 SEPLAG. Leis orçamentárias anuais. Disponível em:< http://www.seplag.df.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento-gdf/184-lei-orcamentaria-anual.html>. Acesso em: 29 jan. 2017.

Exercício de 2010						
Programa de Trabalho	Lei[1]	Despesa Autorizada[2]	Despesa Bloqueada[3]	Valor disponível para aplicação[4]	Empenhado[5]	Liquidado ou efetivamente gasto[6]
Implantação do PE Burle Marx	5.000.000,00	2.500.000,00	2.500.000,00	0,00	0,00	0,00
Consolidação do Projeto Abrace um Parque	85.640,00	75.564,00	1.476,00	74.088,00	39.088,00	39.088,00
Total 2010	**9.906.803,00**	**5.656.649,96**	**4.371.889,00**	**1.284.751,96**	**883.139,35**	**758.996,06**

1 Valor previsto na Lei Orçamentária para o atendimento do programa de trabalho.
2 Valor autorizado para ser gasto.
3 Valor bloqueado diante de uma possível frustração de receita.
4 Valor disponível para aplicação é a diferença entre a despesa autorizada e a despesa bloqueada.
5 Valor que foi comprometido (reservado) para o cumprimento do compromisso assumido.
6 Valor efetivamente gasto que pode ser diferente do valor empenhado se o compromisso for frustrado por algum motivo.

Fonte: IBRAM, 2017[197].

Gráfico 1 – Representação Gráfica do Orçamento de 2010 para ETEPs



Fonte: IBRAM, 2017.

Em 2011, o IBRAM gastou efetivamente nos Parques e nas Unidades de Conservação do DF somente um quarto do valor de R$ 2.176.742,00 (dois milhões cento e setenta e seis mil e setecentos quarenta e dois reais) que foi autorizado, conforme pode ser verificado na Tabela 2 e no Gráfico 2 a seguir:

Tabela 2 - Orçamento de 2011 para ETEPs

Exercício de 2011						
Programa de Trabalho	Lei	Despesa Autorizada	Despesa Bloqueada	Valor disponível para aplicação	Empenhado	Liquidado ou efetivamente gasto
Manutenção de UCs e Parques	183.398,00	56.170,00	0,00	0,00	56.170,00	56.170,00
Manutenção de UCs e Parques	118.208,00[7]	118.208,00	0,00	0,00	20.363,10	20.363,10
Implementação e Consolidação das UCs	1.208.092,00[8]	1.173.092,00	0,00	0,00	6.242,72	6.242,72
Implantação dos Parques Ecológicos	310.010,00[9]	310.010,00	0,00	0,00	10.010,00	10.010,00

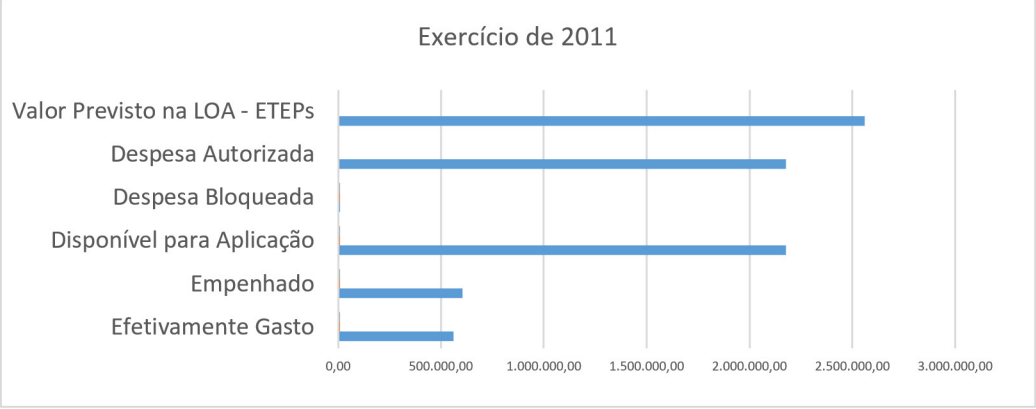
197 Dados obtidos pela Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00391000010201745.

Exercício de 2011						
Programa de Trabalho	Lei	Despesa Autorizada	Despesa Bloqueada	Valor disponível para aplicação	Empenhado	Liquidado ou efetivamente gasto
Revitalização e Manutenção dos PE e Áreas Protegidas	570.000,00	351.680,00	0,00	0,00	351.677,59	351.677,59
Revitalização e Manutenção dos PE e Áreas Protegidas	171.600,00[10]	169.591,00	2.009,00	167.582,00	160.670,70	115.720,94
Total em 2011	2.561.308,00	2.178.751,00	2.009,00	**2.176.742,00**	605.134,11	**560.184,35**

7 Inicialmente, não houve previsão de recursos para esse programa de trabalho. Com a alteração da Lei Orçamentária, no entanto, foi disponibilizado posteriormente R$ 118.208,00 (cento e dezoito mil e duzentos e oito reais).
8 Inicialmente, não houve previsão de recursos para esse programa de trabalho. Com a alteração da Lei Orçamentária, no entanto, foi disponibilizado posteriormente R$ 1.208.092,00 (um milhão, duzentos e oito mil e noventa e dois reais).
9 Inicialmente, não houve previsão de recursos para esse programa de trabalho. Com a alteração da Lei Orçamentária, no entanto, foi disponibilizado posteriormente R$ 310.010, 00 (trezentos e dez mil e dez reais).
10 Inicialmente, não houve previsão de recursos para esse programa de trabalho. Com a alteração da Lei Orçamentária, no entanto, foi disponibilizado posteriormente R$ 171.600,00 (cento e setenta e um mil e seiscentos reais).

Fonte: IBRAM, 2017[198].

Gráfico 2 – Representação Gráfica do Orçamento de 2011 para ETEPs



Fonte: IBRAM, 2017.

Em 2012, gastou-se do valor de R$ 1.478.877,00 (um milhão, quatrocentos e setenta e oito mil e oitocentos e setenta e sete reais), que foi autorizado para as despesas relativas à implantação de Unidades de Conservação e à preservação de áreas protegidas e de recursos florestais, apenas R$ 587.020,17 (quinhentos e oitenta e sete mil, vinte reais e dezessete centavos), conforme demonstrado abaixo:

Tabela 3 - Orçamento de 2012 para ETEPs

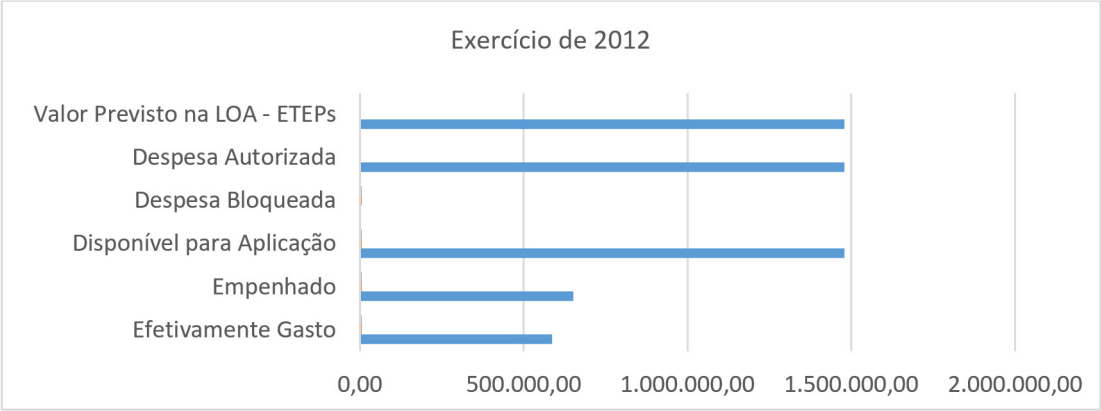
Exercício de 2012						
Programa de Trabalho	Lei	Despesa Autorizada	Despesa Bloqueada	Valor disponível para aplicação	Empenhado	Liquidado ou efetivamente gasto
Implantação de UCs	455.224,00[11]	455.224,00	0,00	0,00	249,00	249,00
Preservação de Áreas Protegidas e Recursos Florestais	1.023.653,00[12]	1.023.653,00	0,00	0,00	650.498,16	586.771,17
Total em 2012	**1.478.877,00**	**1.478.877,00**	**0,00**	**1.478.877,00**	**650.747,16**	**587.020,17**

198 Dados obtidos pela Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00391000010201745.

11 Inicialmente, foi disponibilizado na Lei Orçamentária o montante de R$ 100.000,00 (cem mil reais) para este programa de trabalho. Esse valor foi posteriormente acrescido para R$ 455.224,00 (quatrocentos e cinquenta e cinco mil e duzentos e vinte e quatro reais).
12 Inicialmente, foi disponibilizado na Lei Orçamentária o montante de R$ 823.653,00 (oitocentos e vinte e três mil e seiscentos e cinquenta e três reais) para esse programa de trabalho. Esse valor foi posteriormente acrescido para R$ 1.023.653,00 (um milhão, vinte e três mil e seiscentos e cinquenta e três reais).

Fonte: IBRAM, 2017[199].

Gráfico 3 – Representação Gráfica do Orçamento de 2012 para ETEPs



Fonte: IBRAM, 2017.

O mesmo se repetiu nos anos seguintes. Em 2013, foram efetivamente aplicados, somente, R$ 400.000.00 (quatrocentos mil reais) dos R$ 834.452,00 (oitocentos e trinta e quatro mil, quatrocentos e cinquenta e dois reais) autorizados, conforme Tabela 4 e Gráfico 4:

Tabela 4 - Orçamento de 2013 para ETEPs

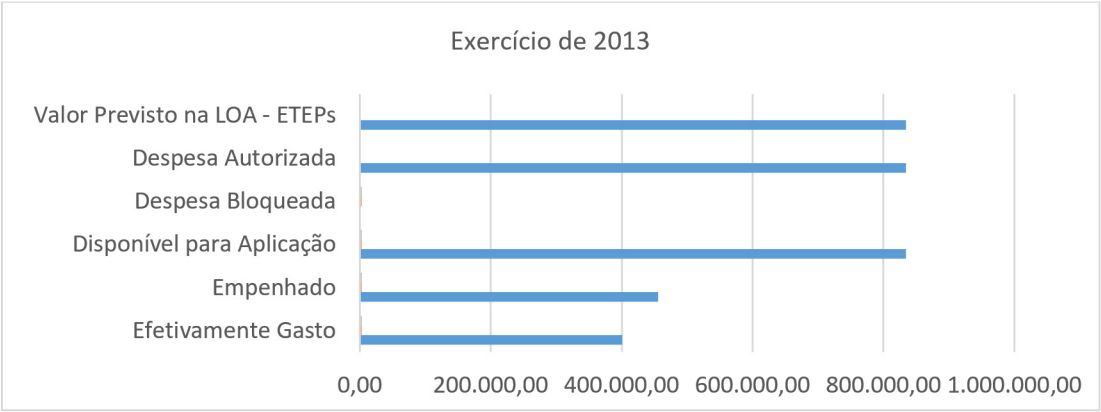
	Exercício de 2013					
Programa de Trabalho	Lei	Despesa Autorizada	Despesa Bloqueada	Valor disponível para aplicação	Empenhado	Liquidado ou efetivamente gasto
Implantação de Ucs	6.000,00	1.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Preservação de Áreas Protegidas e Recursos Florestais	813.452,00[13]	813.452,00	0,00	0,00	456.180,98	400.474,76
Implantação dos Parques de Taguatinga	10.000,00	10.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Revitalização do Parque das Garças	10.000,00	10.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total em 2013	839.452,00	834.452,00	0,00	**834.452,00**	456.180,98	**400.474,76**

13 Inicialmente, foi disponibilizado na Lei Orçamentária o montante de R$ 385.000,00 (trezentos e oitenta e cinco mil reais) para esse programa de trabalho. Esse valor foi posteriormente acrescido para R$ 813.452,00 (oitocentos e treze mil e quatrocentos e cinquenta e dois reais).

Fonte: IBRAM, 2017[200].

199 Dados obtidos pela Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00391000010201745.
200 Dados obtidos pela Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00391000010201745.

Gráfico 4 – Representação Gráfica do Orçamento de 2013 para ETEPs



Fonte: IBRAM, 2017.

Em 2014, somente R$ 533.500,93 (quinhentos e trinta e três mil e quinhentos reais) foram aplicados dos R$ 2.908.926,90 (dois milhões novecentos e oito mil e novecentos e vinte e seis centavos) disponíveis. A Tabela 5 e o Gráfico 5 retratam essa situação:

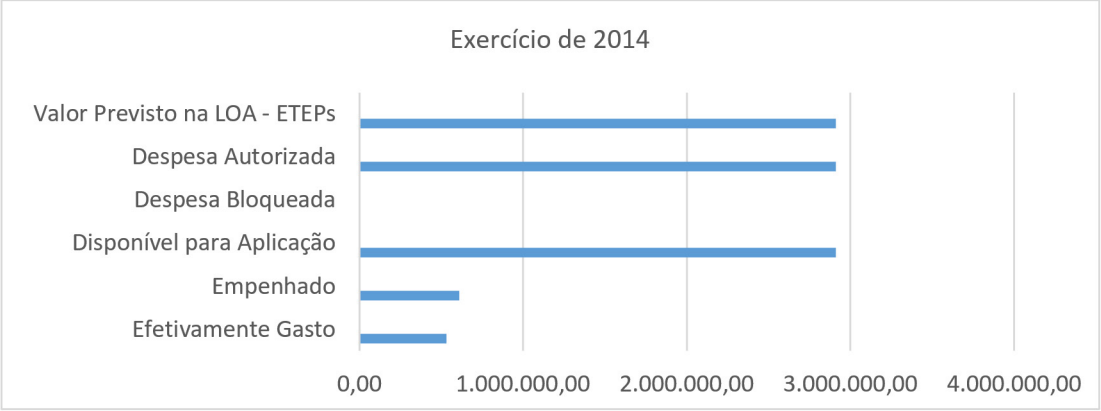
Tabela 5 - Orçamento de 2014 para ETEPs

Exercício de 2014						
Programa de Trabalho	Lei	Despesa Autorizada	Despesa Bloqueada	Valor disponível para aplicação	Empenhado	Liquidado ou efetivamente gasto
Preservação de Áreas Protegidas e Recursos Florestais	2.910.454,95[14]	2.910.454,95	1.528,05		610.982,78	533.500,93
Total em 2014	2.910.454,95	2.910.454,95	1.528,05	**2.908.926,90**	610.982,78	**533.500,93**

14 Inicialmente, foi disponibilizado na Lei Orçamentária o montante de R$ 476.000,00 (quatrocentos e setenta e seis mil reais) para esse programa de trabalho. Esse valor foi posteriormente acrescido para R$ 2.910.454,95 (dois milhões, novecentos e dez mil, quatrocentos e cinquenta e quatro reais e noventa e cinco centavos).

Fonte: IBRAM, 2017[201].

Gráfico 5 – Representação Gráfica do Orçamento de 2014 para ETEPs



Fonte: IBRAM, 2017

Já em 2015, o valor disponível para aplicação foi quase integralmente gasto, principalmente, porque houve uma redução significativa dos recursos disponibilizados se comparado com os anos anteriores. Assim, aplicou-se R$ 474.989,65 (quatrocentos e setenta e quatro mil, novecentos e oitenta e nove reais e sessenta

201 Dados obtidos pela Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00391000010201745.

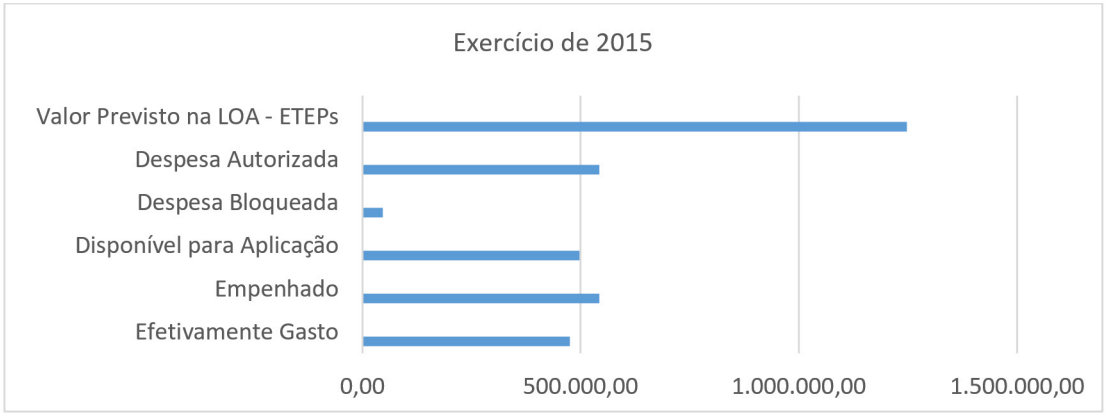
e cinco centavos) dos R$ 497.090,76 (quatrocentos e noventa e sete mil, noventa reais e setenta e seis centavos) autorizados, nos termos da Tabela 6 e do Gráfico 6:

Tabela 6 - Orçamento de 2015 para ETEPs

Exercício de 2015						
Programa de Trabalho	Lei	Despesa Autorizada	Despesa Bloqueada	Valor disponível para aplicação	Empenhado	Liquidado ou efetivamente gasto
Preservação de Áreas Protegidas e Recursos Florestais	1.246.502,00	543.366,38	46.275,62	497.090,76	543.366,38	474.989,65
Total em 2015	1.246.502,00	543.366,38	46.275,62	**497.090,76**	543.366,38	**474.989,65**

Fonte: IBRAM, 2017[202].

Gráfico 6 – Representação Gráfica do Orçamento de 2015 para ETEPs



Fonte: IBRAM, 2017.

Em 2016, o padrão se manteve, tendo sido gasto R$ 522.369,73 (quinhentos e vinte e dois mil, trezentos e sessenta e nove reais e setenta e três centavos) dos R$ 967.908,02 (novecentos e sessenta e sete mil, novecentos e oito reais e dois centavos) disponíveis. A Tabela 7 e o Gráfico 7 mostram a evolução do orçamento destinado aos ETEPs nesse ano:

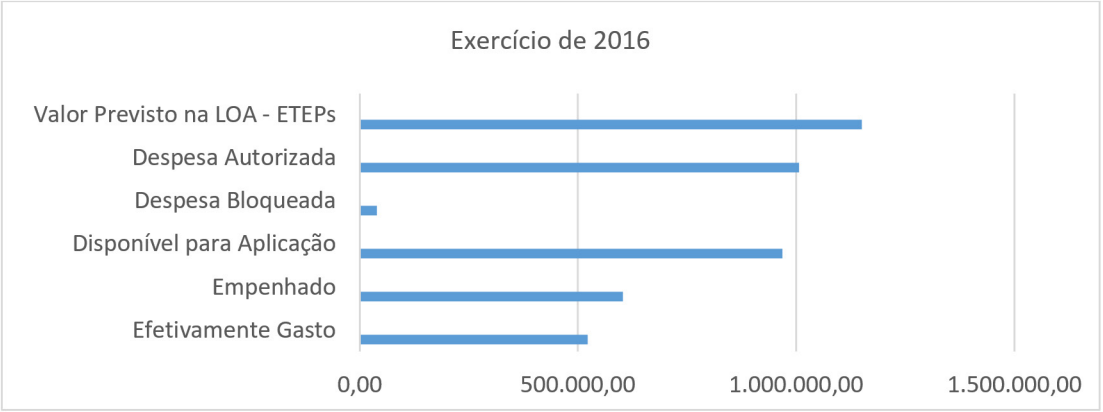
Tabela 7 - Orçamento de 2016 para ETEPs

Exercício de 2016						
Programa de Trabalho	Lei	Despesa Autorizada	Despesa Bloqueada	Valor disponível para aplicação	Empenhado	Liquidado ou efetivamente gasto
Reforma e execução de melhorias no Parque de Águas Claras	200.000,00	200.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Manutenção de UCs	750.000,00	607.000,51	39.092,49	567.908,02	602.751,85	522.369,73
Revitalização e melhorias no Parque Ezechias Heringer	200.000,00	200.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total em 2016	1.150.000,00	1.007.000,51	39.092,49	**967.908,02**	602.751,85	**522.369,73**

Fonte: IBRAM, 2017[203].

202 Dados obtidos pela Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00391000010201745.
203 Dados obtidos pela Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00391000010201745.

Gráfico 7 – Representação Gráfica do Orçamento de 2016 para ETEPs



Fonte: IBRAM, 2017.

Os dados transcritos retratam duas situações preocupantes: o mau dimensionamento dos recursos orçamentários e a não aplicação dos recursos disponibilizados.

Os recursos repassados à autarquia ambiental, se fossem efetivamente aplicados, obviamente seriam insuficientes para fazer frente às despesas relativas ao manejo e à implementação/manutenção das 9 (nove) Unidades de Conservação de Proteção Integral[204], das 50 (cinquenta) Unidades de Conservação de Uso Sustentável e dos 27 (vinte e sete) Parques de Uso Múltiplo. Isso sem contar aquelas unidades que estão no limbo jurídico devido à declaração de inconstitucionalidade de seus atos de criação, todas sob responsabilidade do IBRAM[205].

Além disso, durante o período analisado - 2010 a 2016 -, observa-se que a despesa que foi autorizada ficou aquém daquela estabelecida na Lei Orçamentária Anual do ente ambiental, seja por causa das alterações promovidas ou pelos bloqueios orçamentários.

Surpreende, no entanto, o fato de que apesar dos valores destinados para fazer frente às despesas com criação, manutenção e implantação das Unidades de Conservação e dos Parques do DF terem sofrido sucessivos cortes, o pouco que restou não foi aplicado em sua integralidade pelo IBRAM.

O aparente desinteresse do ente gestor das Unidades de Conservação distritais em executar o seu próprio orçamento, principalmente, no que tange à criação, manutenção e implantação das UCs do DF, pode estar relacionado ao fato de que o IBRAM tem utilizado a compensação ambiental e a compensação florestal como principais fontes de financiamento das Unidades de Conservação e dos Parques de Uso Múltiplo do DF.

Nas palavras de BECHARA

> A compensação ambiental é o instrumento que impõe aos empreendimentos causadores de impactos ambientais significativos e não mitigáveis/não eliminâveis pela melhor tecnologia conhecida no momento, o dever de apoiar, com recursos financeiros, a criação e implantação de unidades de conservação de proteção integral, como forma de contrabalançar os danos ambientais resultantes de tais atividades econômicas e industriais. O objetivo da compensação ambiental é, grosso modo, compensar uma perda ambiental inevitável com um ganho ambiental desejável. Assim, a atividade que afeta o equilíbrio ambiental em uma ponta melhora a sua condição em outra[206].

204 Foi excluído desse cálculo a Estação Ecológica do Jardim Botânico, única UC que não está sob a gestão do IBRAM.

205 Conforme já mencionado anteriormente, as seguintes unidades tiveram seus atos institutivos julgados inconstitucionais: Parque Recreativo Taguatinga, o Parque Urbano e Vivencial do Gama, o Parque Ecológico e Vivencial de Sobradinho, o Parque Ecológico da Cachoeirinha, Parque Recreativo e Ecológico Canela de Ema e o Parque Ecológico Águas Claras, que é uma das unidades com maior grau de implantação de estruturas e de visitação pública.

206 BECHARA, Érika. Licenciamento e Compensação Ambiental na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. São Paulo: Atlas, 2009. p. 166.

Na esfera distrital, a compensação ambiental, cuja natureza jurídica é bastante debatida[207], tem amparo legal no artigo 33 da Lei Complementar Distrital nº 827/10. O mencionado instituto é cabível quando a autoridade ambiental verificar, com fundamento em estudo técnico, no âmbito do licenciamento ambiental que o empreendimento pode causar significativo impacto ambiental, devendo, nesse caso, apoiar a implantação e manutenção de UC, conforme disposto na mencionada Lei e no seu regulamento[208].

Diferentemente do que ocorre no âmbito federal, no entanto, onde a aplicação dos recursos de compensação ambiental deve ser direcionada para as Unidades do grupo de Proteção Integral e, somente em caso de afetação específica para as Unidades de Uso Sustentável, a Lei distrital é menos restritiva ao deixar a cargo do ente executor da política ambiental a escolha das unidades beneficiadas, devendo as UCs de proteção integral serem, apenas, priorizadas[209].

Essa abertura inconstitucional, que será objeto de estudo no capítulo II, embora tenha beneficiado um número maior de categorias de UCs, teve como aspecto negativo a não priorização das ações que o Decreto Federal nº 4.340/02, responsável pela regulamentação da Lei Federal nº 9.985/00, elencou como ações preferenciais, a saber: a regularização fundiária e a demarcação das terras, a elaboração, revisão ou implantação dos Planos de Manejo, a aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção das unidades, compreendendo a sua área de amortecimento, o desenvolvimento de estudos necessários à criação de novas unidades de conservação e o desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo das UCs e área de amortecimento (art. 33, do Decreto Federal nº 4.340/02). Além disso, a maior parte dos recursos foi direcionada para as unidades de uso indireto[210].

Em 2014, no entanto, a Autarquia ambiental editou o Plano de Diretrizes para a Aplicação dos Recursos da Compensação Ambiental – PDAR[211] para viger no triênio de 2015 a 2017, com a finalidade de estabelecer diretrizes que impeçam a utilização inadequada destes valores mediante a indicação de critérios objetivos para a escolha das unidades beneficiadas e da forma de aplicação dos recursos[212].

Desde a edição do mencionado plano, um dos pré-requisitos exigidos para a destinação de valores de compensação ambiental é a inserção do espaço no Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza. Além disso, deve-se observar determinados critérios de elegibilidade, como a afetação direta da unidade pela atividade licenciada, nos termos do artigo 50, da Lei Complementar Distrital nº 827/10, a localização da unidade dentro da mesma sub-bacia do empreendimento, a localização da unidade em um raio de 10 km do empreendimento e se a unidade é de proteção integral para que ela possa ser candidata ao recebimento

207 Na obra *Compensação Ambiental: Instrumento para implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação*, Marcela Maciel apresenta as principais posições doutrinárias sobre a natureza jurídica da compensação ambiental, que tem sido defendida como: (i) tributo ou preço público; (ii) responsabilidade civil por dano futuro ou reparação de danos antecipada, que pressupõe a existência de dano futuro, antecipando-se dever de repará-lo; (iii) compensação ecológica preestabelecida ou normativa, que decorre da imposição do legislador quando a restauração natural do dano não for possível; e (iv) instrumento econômico baseado na aplicação do princípio do poluidor-pagador, já que promove a internalização de custos relativos aos impactos ambientais negativos não mitigáveis aos recursos naturais no custo do empreendimento. MACIEL, Marcela Albuquerque. Compensação ambiental : instrumento para a implantação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação / Marcela Albuquerque Maciel. - São Paulo: Letras Jurídicas, 2012. p. 154-173.

208 DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar nº 827, de 22 de julho de 2000. Disponível em:< http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR193856!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em: 10 jan. 2017.

209 MOTA. Daniela Mendonça. Compensação Ambiental no Distrito Federal: a aplicação local de 2010 a 2015. 2016. 90 f. Tese (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, Universidade de Brasília. Brasília. p. 15.

210 MOTA. Daniela Mendonça. Compensação Ambiental no Distrito Federal: a aplicação local de 2010 a 2015. 2016. 90 f. Tese (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, Universidade de Brasília. Brasília. p. 70-71.

211 De acordo com a Unidade de Compensação Ambiental e Florestal do IBRAM, o PDAR é uma versão aprimorada das diretrizes anuais que vinham sendo lançadas desde 2011.

212 IBRAM. Plano de Diretrizes para Aplicação dos Recursos oriundos da Compensação Ambiental - PDAR. Disponível em:< http://www.ibram.df.gov.br/informacoes/camara-de-compensacao-ambiental.html>. Acesso em: 12 jan. 2017.

do recurso[213].

Após a definição das unidades elegíveis, ainda deve ser observado os atributos ambientais sensíveis, a vocação turística e/ou função social, a localização dentro de outra unidade de conservação e a maior área ao escolher a unidade a ser beneficiada. A aprovação da proposta de aplicação dos recursos, no entanto, é de responsabilidade da Câmara de Compensação Ambiental e Florestal[214].

A compensação florestal, por sua vez, que tem como fundamento legal o Decreto Distrital nº 14.783/93[215], modificado posteriormente pelo Decreto Distrital nº 23.585/03[216], tem como objetivo a realização do plantio de mudas nativas por pessoas físicas ou jurídicas quando há a supressão de indivíduos arbóreos tombados ou imunes ao corte[217], em zona urbana ou de extensão urbana, em decorrência da implantação ou exercício de alguma atividade, ainda que não seja passível de licenciamento ambiental, desde que reste impossibilitada a técnica do transplantio[218].

Por força dos mencionados Decretos, a autorização para erradicação de espécime arbórea tombada é de competência exclusiva do ente ambiental, enquanto a anuência para corte de vegetação não tombada pode ser dada tanto pela autoridade ambiental quanto pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital – NOVACAP[219], desde que o interessado se obrigue a plantar o quantitativo mínimo de mudas estabelecido na norma mencionada, valor que pode variar dependendo do tipo da espécime suprimida - tombada ou não tombada[220].

Consequentemente, o representante estatal responsável pela concessão de autorização para corte também tem a incumbência de cobrar e monitorar a compensação florestal, ressaltando-se, ainda, que há a possibilidade de conversão da metade do plantio em benefício ao meio ambiente por meio de prestação de serviço, doação de equipamento e/ou execução de obras através de acordo escrito, conforme exceção legal,

213 IBRAM. Plano de Diretrizes para Aplicação dos Recursos oriundos da Compensação Ambiental - PDAR. Disponível em:< http://www.ibram.df.gov.br/informacoes/camara-de-compensacao-ambiental.html>. Acesso em: 12 jan. 2017.

214 IBRAM. Plano de Diretrizes para Aplicação dos Recursos oriundos da Compensação Ambiental - PDAR. Disponível em:< http://www.ibram.df.gov.br/informacoes/camara-de-compensacao-ambiental.html>. Acesso em: 12 jan. 2017.

215 DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 14.783, de 17 de junho de 1993. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=24176>. Acesso em: 29 jan. 2017.

216 DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 23.585, de 5 de fevereiro de 2003. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=24176>. Acesso em: 29 jan. 2017.

217 Art. 1º. Estão tombadas como Patrimônio Ecológico do Distrito Federal as seguintes espécies arbóreo-arbustivas: copaíba (Copaifera langsdorffii Desf.), sucupira-branca (Pterodon pubescens Benth), pequi (Caryocar brasiliense Camb), cogaita (Eugenia dysenterica DC), buriti (Mauritia flexuosa L.f.), gomeira (vochysia thyrshoidea Polh), pau-doce (Vochysia tucanorumMart.), aroeira (astromium urundeuva (Fr.All), Engl.) embiriçu (Pseudobombax longiflorum (Mart.,et Zucc.) a. Rob), perobas (Aspidosperma spp.), jacarandás (Dálbergia spp.) e ipês (Tabebuia spp.).

Parágrafo único - Patrimônio Ecológico consiste na reunião de espécies tombadas imunes ao corte em áreas urbanas, ficando a Secretaria do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia SEMATEC - responsável por autorizar as exceções para execução de obras, planos, atividades ou projetos de relevante interesse social ou de utilidade pública.

Art. 2° Ficam ainda imunes ao corte os espécimens arbóreo-arbustivo que apresentam as seguintes características:

I - as espécies lenhosas nativas ou exóticas raras, porta-sementes;

II - as espécies lenhosas de expressão histórica, excepcional beleza o raridade;

III - todas as espécies lenhosas em terreno cuja declividade seja superior a 20%;

IV - todas as espécies lenhosas localizadas em áreas de preservação permanente, de reserva ecólogica e de instabilidade geomorfológica sujeitas à erosão.

Parágrafo único - Os espécimens contemplados no presente artigo só poderão sofrer remanejamento em situação de excepcional interesse público, com autorização prévia da SEMATEC.

218 DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 14.783, de 17 de junho de 1993. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=24176>. Acesso em: 29 jan. 2017.

219 A supressão de vegetação sem autorização do órgão competente é considerada infração administrativa ambiental, nos termos do artigo 54, inciso XXIII, da Lei Distrital nº 041/89.

220 Segundo o artigo 8º, § 1º do Decreto nº 14.783/93, para cada espécie suprimida tombada, deve-se plantar 30 (trinta) indivíduos, enquanto que para cada espécime não tombada deve-se plantar 10 (dez) indivíduos arbóreos, nos termos do artigo 8º, § 2º da mesma norma.

hipótese que somente pode ser deferida pela autoridade ambiental[221].

Assim, a compensação florestal pode ser paga integralmente na forma de plantio ou pode ser parcialmente convertida, quando será revertida especificamente em benefício do meio ambiente, dos Parques de Uso Múltiplos e das Unidades de Conservação do DF mediante acordo escrito[222].

Quanto ao montante arrecadado, de acordo com os dados da Unidade de Compensação Ambiental e Florestal do IBRAM, entre o período de 2010 a 2016, o valor acumulado com a formalização de termos de compromisso de compensação ambiental totalizou a quantia de R$ 108.529.115, 85 (cento e oito milhões, quinhentos e vinte e nove mil, cento e quinze reais e oitenta e cinco centavo). Desse total, apenas, 25% (vinte e cinco por cento) foram executados, ou seja, R$ 27. 870.714,34 (vinte e sete milhões, oitocentos e setenta mil e setecentos e catorze reais e trinta e quatro centavos)[223].

Durante esse mesmo tempo, os valores acumulados com a pactuação de termos de compromisso de compensação florestal, referentes, apenas, ao montante que pode ser convertido em prestação de serviço, doação de equipamento e/ou execução de obras, atingiram a cifra de R$ 16.755.638, 10 (dezesseis milhões, setecentos e cinquenta e cinco mil, seiscentos e trinta e oito reais e dez centavos). Mais da metade desse valor, ou seja, R$ 9.388.786,89 (nove milhões, trezentos e trinta e oito mil, setecentos e oitenta e seis reais e oitenta e nove centavos) já foram executados[224].

Os valores citados são extremamente expressivos, principalmente quando comparados ao valor que foi executado pelo IBRAM, nesse mesmo período, nos Parques e Unidades de Conservação do DF, que atingiu o patamar simplório de R$ 3.837.535,65 (três milhões, oitocentos e trinta e sete mil, quinhentos e trinta e cinco reais e sessenta e cinco centavos), conforme quadro comparativo – Tabela 8 - abaixo:

Tabela 8 – Comparação entre os valores executados de Compensação Ambiental, Compensação Florestal e do Orçamento Público.

Quadro comparativo – 2010 a 2016		
Valor de Compensação Ambiental Executada – 2010 a 2016	Valor de Compensação Florestal Executada[15] - 2010 a 2016	Valor do Orçamento do IBRAM executado nos Parques e Unidades de Conservação – 2010 a 2016
R$ 27.870.714,34	R$ 9.388.786,89	R$ 3.837.535,65
R$ 37.259.501,23		R$ 3.837.535,65

15 Valores referentes à conversão em prestação de serviço, doação de equipamento e/ou execução de obras.

Fonte: IBRAM, 2017.

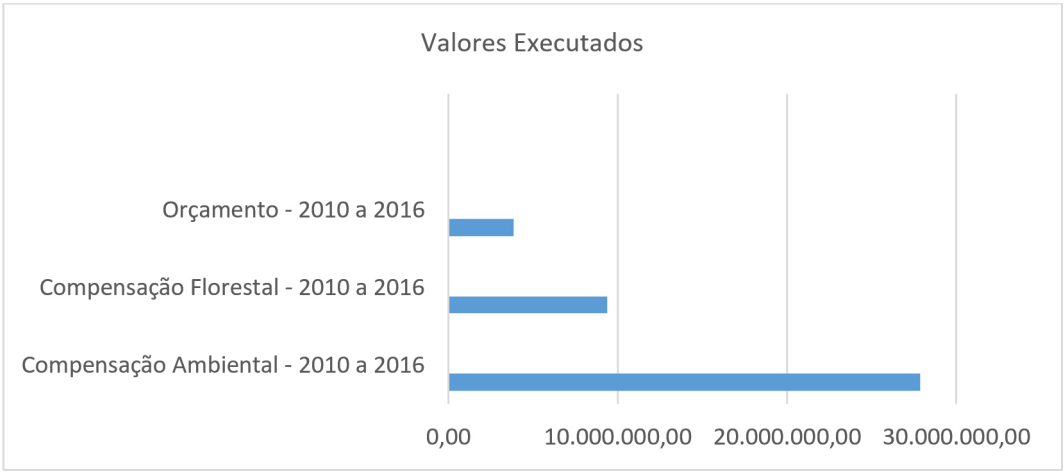
221 DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 14.783, de 17 de junho de 1993. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=24176>. Acesso em: 29 jan. 2017.

222 Art. 8°. Nos casos de impossibilidade técnica de transplantio, adotar-se-ão medidas de compensação de cada espécimen suprimido.
§ 1 ° - A compensação dar-se-á mediante plantio de mudas nativas em local a ser determinado:
I - pela NOVACAP na Região Administrativa I;
II - pelas Administrações Regionais, ouvida a NOVACAP, nas demais Regiões
Administrativas.
§ 2º. A erradicação de espécimen nativo ou de um espécimen exótico, acarretará ao seu responsável, a obrigatoriedade do plantio de 30 (trinta) e 10 (dez) mudas, respectivamente, de espécies nativas, podendo essa quantidade, a critério da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, ser reduzida em até 50% (cinquenta por cento), atendidas as seguintes condições:
I – a redução será autorizada pela Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos mediante compensação;
II – a compensação de que trata o Inciso I, será revertida em benefício do meio ambiente, dos Parques Ecológicos e de Uso Múltiplos e das Unidades de Conservação do Distrito Federal na forma de prestação de serviço, doação de equipamento e/ou execução de obras através de acordo escrito;
III – a contrapartida será prestada em valores que se igualem ao custo total do plantio das mudas não compensadas considerando para tal, a aquisição das mudas, a abertura das covas, adubação e acompanhamento até 02 (dois) anos depois do plantio;
IV – 03 (três) orçamentos do plantio das mudas praticadas por empresas especializadas e legalmente constituídas no Distrito Federal serão submetidos à apreciação e aprovação da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos e, somente depois de definido seu valor, será firmado acordo escrito para efetivar a compensação na forma prevista no inciso II.

223 Dados obtidos pela Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00391000010201745.

224 Dados obtidos pela Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00391000010201745.

Gráfico 8 – Representação Gráfica dos valores executados de Compensação Ambiental, Compensação Florestal e do Orçamento Público entre 2010 e 2016.



Fonte: IBRAM, 2017.

Na comparação dos valores acima transcritos, é possível observar que a soma dos valores executados de compensação ambiental e de compensação florestal nos últimos 7 (sete) anos é quase 10 (dez) vezes maior do que o montante que foi executado do orçamento do IBRAM nas Unidades de Conservação e Parques do DF no mesmo período.

Apesar dos recursos de compensação ambiental e florestal ser uma forma de driblar a escassez e a dificuldade de aplicação de recursos por parte do Estado, principalmente, porque ainda restam ser executados o equivalente a R$ 88.025.252,72 (oitenta e oito milhões, vinte e cinco mil, duzentos e cinquenta e dois reais e setenta e dois centavos), há muito que se avançar, notadamente quanto à correta aplicação desses recursos para que todas as Unidades de Conservação distritais sejam contempladas.

No caso da compensação ambiental, embora o PDAR[225] tenha tornado o processo de destinação de recursos para as UCs, de algum modo, impactadas pela atividade licenciada mais transparente, é imprescindível reajustar a interpretação que vem sendo dada à Lei distrital. Isso porque, de acordo com as normas gerais tecidas pela Lei Federal nº 9.985/00, os recursos de compensação ambiental devem ser direcionados, não apenas priorizados, às Unidades de Proteção Integral, o que impõe ao Distrito Federal a necessidade de observância desse preceito.

Resta, também, estabelecer um programa com metas claras para a compensação florestal, que não sofre esse tipo de vinculação, notadamente, no que tange ao plantio, embora seja prática do IBRAM direcioná-las para os Espaços Territoriais Especialmente Protegidos[226]. O Plano de Diretrizes para Aplicação de Recursos da Compensação Florestal – PDARF, que passou a viger a partir de março deste ano, diz quais ações são elegíveis para aplicação dessa contrapartida, sem contudo, disciplinar quais serão os critérios para a escolha do espaço a ser beneficiado[227].

A compensação ambiental e a compensação florestal, embora se apresentem como fontes interessantes de financiamento para as Unidades de Conservação do Distrito Federal, devem servir para complementar, jamais substituir o valor que deve ser destinado no orçamento público para o custeio da gestão das UCs[228],

225 Plano de Diretrizes para a Aplicação dos Recursos da Compensação Ambiental – PDAR.

226 O plantio das mudas devidas em decorrência da compensação florestal são destinadas, em regra, para os espaços especialmente protegidos, dentre os quais se incluem as Unidades de Conservação e os Parques de Uso Múltiplo, mais próximos do local onde ocorreu a supressão.

227 IBRAM. Plano de Diretrizes para Aplicação de Recursos da Compensação Florestal – PDARF. Disponível em:< http://www.ibram.df.gov.br/images/PDARF.pdf>. Acesso em: 5 set. 2017.

228 GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. Compensação ambiental e financiamento de áreas protegidas. Porto Alegre: Sergio An-

já que o estabelecimento de ETEPs é uma política pública de Estado.

Sendo assim, o ente gestor das Unidades de Conservação do DF, que está inchado com tantas atribuições e carente de recursos humanos, conforme será demonstrado a seguir, deve ser dotado dos recursos necessários ao desenvolvimento de suas atividades, especialmente no que tange à manutenção e implementação das UCs, e, ao mesmo tempo, ser instado a executar na sua integralidade a quantia autorizada para ser investida nessas áreas.

1.5. Gestão centralizada no ente responsável pela execução da política ambiental distrital

No Distrito Federal, o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal - Brasília Ambiental – IBRAM/DF é o ente público dentro da estrutura do Estado responsável pela execução da Política Ambiental Distrital[229].

Criado pela Lei Distrital nº 3.984, de 28 de maio de 2007, o IBRAM é uma entidade autárquica com personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, vinculado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Distrito Federal – SEMA/DF, com poder de polícia, regulação e fiscalização, competindo-lhe, entre outras atribuições, a criação e gestão das UCs, parques e outras áreas protegidas (art. 3º, da Lei Distrital nº 3.984/07).

Para exercer as competências legais que lhe foram atribuídas, a estrutura do IBRAM/DF é formada pela Presidência, pela Secretaria Geral, pela Superintendência de Fiscalização, Auditoria e Controle Ambiental (SUFAM), pela Superintendência de Licenciamento Ambiental (SULAM), pela Superintendência de Gestão de Áreas Protegidas (SUGAP), pela Superintendência de Estudos, Programas, Monitoramento e Educação Ambiental (SUPEM) e pela Superintendência de Administração Geral (SUAG)[230].

A Presidência e a Secretaria Geral do Instituto, em geral, atuam na direção, coordenação e supervisão das atividades da Autarquia, além das articulações internas e externas. Já a Procuradoria Jurídica presta assessoramento e consultoria aos órgãos diretivos e às demais unidades orgânicas quanto às questões jurídico-legais enquanto compete à Superintendência de Estudos, Programas, Monitoramento e Educação Ambiental (SUPEM) a promoção e a supervisão de estudos, planos, programas e projetos relativos à ações voltadas ao monitoramento da qualidade ambiental e à educação ambiental. A Superintendência de Administração Geral (SUAG), por sua vez, é responsável pelo desenvolvimento de atividades relacionadas à administração, orçamento, finanças, contabilidade, serviços gerais, tecnologia da informação, logística, infraestrutura, pessoal, transporte interno, patrimônio, comunicação administrativa, apoio operacional, conservação e manutenção de bens próprios[231].

A Superintendência de Fiscalização, Auditoria e Controle Ambiental (SUFAM) tem como escopo a execução de atividades de controle e de vigilância destinadas à impedir o estabelecimento ou a continuidade de atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, ou ainda, daquelas realizadas em desconformidade com o que foi autorizado[232] enquanto a Superintendência de Licenciamento Ambiental (SULAM) analisa o licenciamento da localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades consideradas

---

tonio Fabris Ed, 2015. p. 99.

229 DISTRITO FEDERAL. Lei nº 3.984, 28 de maio de 2007. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=55099>. Acesso em: 22 jan. 2017.

230 DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 37.009, de 22 de dezembro de 2015. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=5887a493a11f4e6ea361c331fca7abb8>. Acesso em: 22 jan. 2017.

231 Informações extraídas do site do IBRAM/DF. Disponível em:< http://www.ibram.df.gov.br/sobre-o-instituto/quem-e-quem.html>. Acesso em: 22 jan. 2017.

232 IAP. Fiscalização Ambiental. Disponível em:< http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=293>. Acesso em: 22 jan. 2017.

efetiva ou potencialmente poluidoras ou que possam causar degradação ambiental[233].

Por fim, a Superintendência de Gestão de Áreas Protegidas (SUGAP) tem a atribuição de desenvolver atividades afetas à gestão das áreas protegidas, competindo-lhe, por exemplo, a administração, o planejamento, a organização, a direção e o controle da execução de atividades nas Unidades de Conservação, nas áreas protegidas e nos parques sob sua supervisão, a participação na elaboração de termos de referências para estudos ambientais, zoneamentos, Planos de Gestão e Planos de Manejo para as UCs e para as Áreas Protegidas, a participação na elaboração e execução dos zoneamentos ambientais e do zoneamento ecológico-econômico, e a participação na implementação dos Planos de Manejo das UCs e dos planos de gestão de parques e outras áreas protegidas, entre outras atribuições.

Para executar esse extenso rol de atividades, o IBRAM/DF conta um quando de 454 (quatrocentos e cinquenta e quatro) servidores[234], com ou sem vínculo, distribuídos internamente da seguinte forma:

Tabela 9 – Quadro de Servidores do IBRAM/DF

Distribuição do quadro de servidores do IBRAM/DF[16],	
Unidades	Quantitativo
SUGAP	129
SULAM	72
SUFAM	90
SUPEM	45
SUAG	65
PRESI (SEGER E PROJU)	53
TOTAL	**454**

16 Dados fornecidos pela Diretoria de Gestão de Pessoas do IBRAM por meio da Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00391000009201711.

Fonte: IBRAM, 2017.

Desse total, observa-se que, apenas, 336 (trezentos e trinta e seis) servidores estão lotados em unidades que desenvolvem as atividades finalísticas do instituto, quais sejam, licenciamento, gestão de áreas protegidas, fiscalização e controle e monitoramento da qualidade ambiental. Os demais se encontram em unidades que desenvolvem atividades-meio, ou seja, aquelas que dão suporte para que as atividades fins sejam executadas.

O quantitativo de servidores, assim como acontece em outros órgãos ambientais pelo país, é insuficiente diante do passivo de processos administrativos existentes, que se acumulam, por exemplo, no licenciamento ambiental (aproximadamente 2.700)[235] e na Procuradoria Jurídica (aproximadamente 2.500)[236], da complexidade das competências a serem exercidas e do tamanho da área a ser gerenciada, principalmente, pela Superintendência de Gestão de Áreas Protegidas – SUGAP, estimada, aproximadamente, em 200 mil hectares[237].

233 IBRAM. Licenciamento Ambiental. Disponível em:< http://www.ibram.df.gov.br/servicos/licenciamento-ambiental.html>. Acesso em: 22 jan. 2017.

234 Nesse valor não estão incluídos os 10 (dez) servidores que estão cedidos para os outros órgãos.

235 Em consulta feita ao IBRAM, por meio da Lei de Acesso à Informação, foi informado que existem aproximadamente 2. 703 processos de Licenciamento Ambiental. Esse levantamento foi elaborado com base no número aproximado de processos existentes nas gerências da Superintendência de Licenciamento até o ano de 2016, e se referem aos processos que serão analisados. Pedido nº 00391000115201702.

236 Em consulta feita ao IBRAM, por meio da Lei de Acesso à Informação, foi informado que, até o mês de março de 2017, existiam aproximadamente 2. 500 processos na Procuradoria Jurídica, incluindo os autos de infração ambiental. Pedido nº 00391000116201749.

237 Cálculo feito com base na planilha do Grupo de Trabalho de Recategorização das Unidades de Conservação. A soma alcançada se refere aos 93 Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (UCs e Parques de Uso Múltiplo com ato de instituição válido ou não) sob gestão do IBRAM. Logo, o valor obtido não engloba o Parque de Uso Múltiplo Taguá Park, o Parque Dona Sara Kubitschek e a Estação Ecológica Jardim Botânico. O Parque Lagoinha, que está totalmente ocupado, e os Parques Irmão Hauss e o Bosque dos Tribunais, que não possuem informações espaciais, também não foram incluídos nesse cálculo.

No caso da SUGAP, dos 129 (cento e vinte e nove) servidores, 63 (sessenta e três) estão lotados na sede do Instituto e 66 (sessenta e seis) estão distribuídos entre alguns espaços protegidos, que dispõem de estrutura física para acolher os funcionários.

No âmbito do Distrito Federal, diferentemente do que ocorre na esfera federal, não existe a figura do gestor de Unidades de Conservação[238]. Assim, os 66 (sessenta e seis) servidores que estão lotados nos Parques de Uso Múltiplo e nas Unidades de Conservação são agentes de parques[239], sem qualquer autonomia ou poder de gestão. Levando-se em consideração o tamanho da área a ser administrada pela SUGAP e o quantitativo de agentes de parque, há, apenas, 1 (um) servidor para, aproximadamente, 3 mil hectares.

No que tange à infraestrutura básica, tanto o edifício principal da Autarquia como a maioria das sedes existentes nos 18 (dezoito) espaços protegidos dispõem de telefone, computador, impressora, internet, água, luz e esgoto.

Além disso, o instituto possui uma frota de 43 (quarenta e três) veículos que está distribuída entre a sede (19 carros) e as demais unidades sob gestão do IBRAM (24 carros e motos). Apesar do quantitativo ser suficiente, alguns veículos são inadequados para trafegar em determinados terrenos, como as próprias Unidades de Conservação e as zonas rurais, o que dificulta o desenvolvimento de algumas atividades nessas áreas[240].

Um outro problema que não é exclusivo do ente distrital ambiental é a escassez de recursos pela qual passa o Distrito Federal e suas entidades indiretas. Especialmente no que tange à gestão das Unidades de Conservação, a falta de dinheiro dificulta o aumento do quantitativo de servidores, por meio de concurso público[241], a implantação das estruturas necessárias para o gerenciamento e uso das UCs, a realização de manutenção dos equipamentos, a elaboração dos estudos técnicos necessários, a promoção da regularização fundiária, entre outras atividades, já que os recursos de compensação ambiental e florestal nem sempre podem ser aplicados para essas atividades.

Outro fator que interfere diretamente na gestão das UCs distritais é a atribuição dada ao ente ambiental de gerenciamento dos Parques de Uso Múltiplo, que não tem como finalidade a preservação da biodiversidade *in situ,* caracterizando-se como verdadeiros Parques Urbanos. Essa mistura de atribuições faz com que os recursos que deveriam ser destinados às Unidades de Conservação sejam equivocadamente dirigidos para áreas de menor importância ambiental devido a critérios estritamente políticos, mas justificáveis, já que é dever do instituto gerir também essas unidades.

Um exemplo claro dessa situação foi a tentativa de destinação de recursos de compensação ambiental para o Parque Recreativo do Setor "O", que é categorizado como Parque de Uso Múltiplo. A mencionada unidade foi escolhida para receber recursos de compensação ambiental sob a alegação de que estava inserida na Área de Proteção Ambiental do Planalto Central, informação que foi posteriormente rechaçada pela equipe técnica. Ao tomar conhecimento dessa situação, o ICMBio solicitou a redestinação do recurso, já que a área não poderia ser caracterizada como uma Unidade de Conservação[242].

Com tantas dificuldades institucionais, a centralização da gestão das Unidades de Conservação em uma

238 Apenas na Estação Ecológica de Águas Emendadas existe a figura do administrador, que não tem autonomia administrativa.

239 Os 66 agentes de parques estão lotados no Parque Ecológico de Águas Claras (4), cuja lei foi declarada inconstitucional, no Parque do Areal (2), no Parque da Asa Sul (1), no Parque Urbano Bosque do Sudoeste (1), no Parque Ecológico Dom Bosco (2), no Parque Ecológico Ezechias Heringer (5), no Parque Recreativo do Gama (4), no Parque do Jequitibás (3), no Parque de Uso Múltiplo do Lago Norte (2), no Parque de Uso Múltiplo Lago do Cortado (3), no Parque Olhos D'água (2), no Parque Urbano do Paranoá (2), no Parque Ecológico e Vivencial do Riacho Fundo (2), no Parque Ecológico Saburo Onoyama (2), no Parque Recreativo Sucupira (4), no Parque "Ecológico" Três Meninas (3), que foi criado por Lei, apenas, como parque e mais tarde recebeu de forma inadequada a denominação de ecológico por Decreto, o que é uma impropriedade, pois Decreto não altera Lei, no Parque Ecológico Veredinha (2) e na Estação Ecológica Águas Emendadas (22). Dados fornecidos pela Diretoria de Gestão de Pessoas do IBRAM por meio da Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00391000009201711.

240 Informações repassadas pelo Núcleo de Transporte do IBRAM.

241 Segundo as informações da Superintendência de Administração Geral, não há previsão de concurso público para o ano de 2017.

242 IBRAM. Parecer Jurídico nº 200.000.287/16 – PROJU/IBRAM.

Autarquia que acumula tantas atribuições afetas à execução da política ambiental tem se mostrado negativa porque a implantação e o manejo dessas áreas tem sido relegada a um segundo plano, principalmente, quando as pressões econômicas e governamentais são direcionadas ao licenciamento ambiental, que concentra atividades de apelo social e financeiro[243].

O problema da centralização da execução da política ambiental distrital em um único ente é que ela é permeada por escolhas, que vão desde a distribuição dos servidores, passando pela canalização dos recursos até o estabelecimento de objetivos estratégicos, o que faz com que algumas políticas sejam preteridas em prol de outras como é o caso do Sistema Distrital de Conservação da Natureza.

As Unidades de Conservação federais também vivenciaram desafios semelhantes quando o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA[244] centralizava a execução de toda a política ambiental nacional. Com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio[245], entretanto, a política nacional de Unidades de Conservação da natureza, as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais, as ações de conservação da biodiversidade e de educação, assim como o exercício do poder de polícia nas UCs instituídas pela União foram desmembradas do IBAMA, apresentando, atualmente, significativos avanços com relação ao quadro de servidores, à criação de unidades, à implantação de Conselhos Gestores[246], e à proteção de espécies ameaçadas de extinção[247], entre outros.

No modelo distrital, porém, a gestão centralizada, na qual se acumulam problemas, principalmente, relacionados à indeterminação dos limites de várias unidades, à ausência ou à desatualização dos Planos de Manejo, à lenta instituição dos Conselhos Gestores, à irregularidade dominial e ao baixo e inaplicado orçamento público, tem como resultado uma série de limitações que interferem na implantação das UCs, na compatibilização do uso público com a preservação dessas unidades, na ação fiscalizatória, na regularidade da aplicação dos recursos financeiros e no envolvimento da sociedade na gestão das Unidades de Conservação, temas que serão aprofundados no próximo capítulo.

Capítulo II - Limitações geradas pelo modelo de gestão das unidades de conservação do Distrito Federal

A proposta do presente capítulo é demonstrar que o não cumprimento das determinações legais pelo Poder Público Distrital tratadas no capítulo anterior quando se trata, principalmente, da gestão das Unidades de Conservação, além de representar uma afronta ao Princípio da Legalidade, insculpido no artigo 5º, inciso II, e no artigo 37, ambos da Constituição Federal, que sujeita a atividade do Estado Democrático de Direito ao império da Lei, traz uma série de limitações que restringem os objetivos do Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza e, ao mesmo tempo, colocam em risco a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

243 Em 2016, o IBRAM em parceria com a UNESCO contratou uma empresa de consultoria para redesenhar os processos de trabalho da Autarquia. As áreas escolhidas para terem seus processos de trabalho redesenhados foram: fiscalização, licenciamento, informações ambientais e compensação ambiental. Disponível em:< http://www.ibram.df.gov.br/noticias/item/2824-escrit%C3%B3rio-de-processos-ibram-conhece-outras-experi%C3%AAncias-de-implanta%C3%A7%C3%A3o.html>. Acesso em: 22 jan. 2017.

244 BRASIL. Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11516.htm>. Acesso em: 22 jan. 2017.

245 BRASIL. Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11516.htm>. Acesso em: 22 jan. 2017.

246 AMBIENTE BRASIL. ICMBio completa 5 anos. Disponível em:< http://noticias.ambientebrasil.com.br/clipping/2012/09/07/87116-icmbio-completa-5-anos.html>. Acesso em: 22 jan. 2017.

247 MMA. Mensagem do ICMBio pelo falecimento de Rômulo Mello. Disponível em:< http://www.mma.gov.br/index.php/comunicacao/agencia-informma?view=blog&id=1910>. Acesso em: 22 jan. 2017.

Isso porque, as limitações provocadas pela inobservância da Lei Complementar Distrital nº 827/10 impedem a realização de seus objetivos como a preservação dos ecossistemas locais, a promoção da participação da sociedade na implantação e gestão das UCs, o favorecimento de condições para a promoção da educação ambiental e da recreação em contato com a natureza, além do turismo ecológico etc.

Do mesmo modo, a efetividade - cuja concepção está intrinsecamente relacionada ao cumprimento da norma[248] - do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é prejudicada quando há o descumprimento da Lei Complementar Distrital nº 827/10, uma vez que a criação e a consequente gestão de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos – ETEPs, dentre os quais se inserem as Unidades de Conservação, com regime jurídico e sistematização própria[249], é uma das formas de se assegurar a máxima realização desse direito por parte do Poder Público, seja ele federal, estadual ou municipal, nos termos do artigo 225, inciso III, da Constituição.

Uma das limitações mais evidentes ao próprio SDUC e ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é a existência de Unidades de Conservação com diferentes níveis de consolidação, inclusive de papel.

Há, também, outras restrições igualmente importantes como a difícil compatibilização entre o uso público e a conservação das UCs passíveis de visitação, por causa da ausência ou da desatualização dos Planos de Manejo, e o refreamento da atividade fiscalizatória devido à falta/desatualização das normas regulamentadoras ou, ainda, da forma como essa atribuição é alocada.

A irregularidade na aplicação dos recursos financeiros em decorrência do não aproveitamento total das poucas verbas disponíveis e da não priorização das Unidades de Conservação, quando da aplicação dos recursos de compensação ambiental e florestal, e o pouco envolvimento da sociedade na gestão desses espaços, que tem como um de seus reflexos o aumento da pressão urbana sobre as UCs, também podem ser apontadas como entraves decorrentes desse tipo de governança. Todas essas limitações serão abordadas no presente capítulo.

2.1. Unidades de conservação com diferentes níveis de consolidação

A instituição de Unidades de Conservação não é um fim em si mesmo, razão pela qual o Poder Público deve zelar pela sua integridade fisio-ecológica por meio da implementação dos instrumentos legais necessários a sua gestão técnica, transparente e democrática. A não adoção dessas medidas pode gerar um conjunto de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos – ETEPS de fachada ou de papel[250].

A expressão "Parques de Papel" ou "Paper Parks" tem sido mundialmente utilizada justamente para denominar os parques que não foram implantados e que estão virtualmente desenhados, apenas, em mapas oficiais[251].

No Brasil, além dos parques, há diversas outras categorias de Unidades de Conservação que foram criadas e rapidamente abandonadas à própria sorte[252], sem qualquer tipo de investimento, apesar dos objetivos

248 BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 255.

249 LEUZINGER, Márcia; LIMA, Gabriela; FERNANDES, Maria Heloisa; GODOY, Larissa; FRACO, Márcia; CAMPANHA, Paulo. A efetividade do princípio da precaução em unidades de conservação no Brasil. Disponível em:<http://www.lawforsustainability.org/sites/default/files/principio_da_precaucao_em_unidades_de_conservacao_no_brasil.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2017. p. 4.

250 STJ. REsp 1.071.741/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin. Disponível em: < https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stjrevistaeletronica2015_239_1_capUnidadedeConservacao.pdf>. Acesso em: 17 de mai. 2017.

251 TERBORGH, John; SCHAIK, Carel. Por que o mundo necessita de parques. In: TERBORGH, John et. el. (Orgs). Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Ed. da UFPR/Fundação O Boticário, 2002. p. 26.

252 PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Estética do Paraíso. In: DOUROJEANNI, Marc J; PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Arcas à Deriva: unidades de conservação do Brasil. Rio de Janeiro: Technical Books, 2013. p. 29.

constitucionais e legais aos quais se encontram vinculadas[253].

A insuficiência de recursos financeiros tem sido apontada como uma das principais causas da não consolidação das UCs brasileiras, já que comparado a outros países de PIB até menor, o Brasil é um dos que menos investe ao direcionar, apenas, R$ 4,00 (quatro reais) por hectare de Unidade de Conservação. Enquanto isso na Argentina são aplicados R$ 21,00, na Costa Rica R$ 32,00, no México R$ 39,00, no Canadá R$ 53,00, na Austrália R$ 55,00, na África do Sul R$ 67,00, na Nova Zelândia R$ 110,00 e nos Estados Unidos R$ 156,00[254] por hectare de Unidade de Conservação[255].

A questão das Unidades de Conservação de Papel, no entanto, não é exclusiva da esfera federal. Diversos Estados também enfrentam o mesmo problema, como Minas Gerais, que até 2015 tinha regularizado somente 30% da situação fundiária de suas Unidades de Conservação de Proteção Integral[256], e o Distrito Federal, ente federativo cujas UCs estão sendo avaliadas no presente estudo e que será objeto de uma reflexão mais aprofundada adiante.

Antes, porém, é preciso compreender que tanto na Lei Federal nº 9.985/00 como na Lei Complementar Distrital nº 827/10 há diversos indicadores que podem ser utilizados, de forma isolada ou concomitante, para avaliar o nível de consolidação de uma Unidade de Conservação como a existência de: Plano de Manejo, Conselho Gestor, adequação fundiária, estruturas físicas necessárias à gestão da UC, pesquisa, fiscalização, monitoramento da biodiversidade, etc[257].

A proposta do presente tópico, no entanto, é menos abrangente porque visa aferir de forma objetiva e com base na legislação vigente quais iniciativas legais foram ou não adotadas pelo Distrito Federal para tirar as Unidades de Conservação do Papel.

Para tanto, serão analisados, inicialmente, quatro desses indicadores - adequação dominial, Plano de Manejo, Conselho Gestor e existência de estruturas físicas mínimas necessárias à gestão da UC.

Esse recorte se justifica pela opção de se analisar as determinações legais mais significativas previstas no Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza – SDUC, sem as quais as atividades de gestão são extremamente limitadas, para não dizer inexistentes. Além disso, a verificação dos demais indicadores exemplificados - pesquisa, fiscalização, monitoramento da biodiversidade - demandariam compreensão em outras áreas do conhecimento, que fogem à proposta do presente trabalho.

Assim, tem-se que a verificação da regularidade dominial, que se refere à "adequação da titularidade da

253 STJ. REsp 1.071.741/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin. Disponível em: < https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stjrevistaeletronica2015_239_1_capUnidadedeConservacao.pdf>. Acesso em: 17 de mai. 2017.

254 MEDEIROS, R.; YOUNG, C. E. F.; PAVESE, H. B.; ARAÚJO, F. F. S. Contribuição das Unidades de Conservação brasileiras para a economia nacional. Brasília: MMA, 2011. 44 p. Disponível em: < http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/estudocontribuicao.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2017.

255 Da mesma forma, o Brasil também ocupa uma das piores posições do mundo, quando se trata da relação entre o tamanho da área protegida e o número de funcionários destinados a sua gestão. Até 2011, havia apenas um funcionário para 18.600 hectares de UC. Na África do Sul, por exemplo, essa relação é de um funcionário para cada 1.176 hectares. MEDEIROS, R.; YOUNG, C. E. F.; PAVESE, H. B.; ARAÚJO, F. F. S. Contribuição das Unidades de Conservação brasileiras para a economia nacional. Brasília: MMA, 2011. 44 p. Disponível em: < http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/estudocontribuicao.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2017.

256 Do total de 605.921,67 hectares, pertencentes às 73 Unidades de Conservação de Proteção Integral do Estado de Minas Gerais, faltavam ser desapropriados em 2015 426.392,44 hectares. HOJEEMDIA. Justiça determina implantação do Parque Estadual de Cerca Grande. Disponível em: < http://hojeemdia.com.br/horizontes/justi%C3%A7a-determina-implanta%C3%A7%C3%A3o-do-parque-estadual-de-cerca-grande-1.296336>. Acesso em: 18 mai. 2017.

257 Vários métodos são utilizados para verificar a implementação de uma Unidade de Conservação como o Indimapa (Índice de Implementação e de Gestão de Áreas Protegidas), desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União, o Rappam (*Rapid Assessment and Prioritization of Protected Areas Management*) e o *Tracking Tool*, elaborado pelo WWF em parceria com o Banco Mundial. TCU. Relatório da auditoria coordenada em áreas protegidas da América Latina. Disponível em:< https://uc.socioambiental.org/sites/uc.socioambiental.org/files/Relat%C3%B3rio%20de%20Auditoria%20Am%C3%A9rica%20Latina%20TCU%202015.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2017.

área à espécie de unidade de conservação"[258] e à transferência do domínio da terra ao ente responsável pela gestão, quando for o caso, é um indicador relevante porque dele depende o estabelecimento e o êxito da gestão desses espaços protegidos[259].

Nesta parte do estudo, porém, a mera correspondência entre a categoria de manejo e o regime dominial previsto em lei será considerada satisfatória, ainda que a terra não esteja registrada em nome da autarquia distrital. Assim, bastará, no caso das UCs de posse e domínio públicos, que elas estejam situadas em terras do Estado[260].

A existência de Plano de Manejo, por sua vez, é importante porque esse instrumento, além de ser obrigatório para todas as UCs, condiciona o uso, o manejo e a implantação, inclusive, das estruturas necessárias à gestão dessas áreas.

Do mesmo modo, a instituição dos Conselhos Gestores – cuja obrigatoriedade decorre da inteligência do SDUC e do SNUC - também é essencial para aferir a consolidação de uma UC, por concretizar um princípio fundante, que é a gestão democrática.

Já a existência de estrutura mínima indispensável à gestão de uma UC, implicitamente previsto no SDUC, também é outro indexador importante para se verificar a consolidação, ainda que inicial, de uma Unidade de Conservação por densificar a presença do Estado administrador, fiscalizador e equacionador de eventuais conflitos.

Por Lei, a instalação das estruturas necessárias à gestão de uma Unidade de Conservação depende da existência de Plano de Manejo. No DF, porém, várias UCs foram criadas antes da edição do SDUC, razão pela qual algumas unidades possuem algum tipo de infraestrutura mesmo sem o mencionado instrumento de gestão. Por conta disso, esse indicador foi acrescentado aos demais como um indexador autônomo, já que a ideia é verificar se há algum movimento estatal mínimo para concretizar essas áreas. Sabe-se, porém, que a fixação de equipamentos mínimos somente estará em consonância com a Lei se houver Plano de Manejo.

Eleger, no entanto, quais infraestruturas uma unidade deve ter para ser qualificada como detentora de estrutura física básica a sua gestão não é tarefa fácil. Por isso, utilizou-se como base o estudo "Desafios para a Consolidação das Unidades de Conservação Estaduais do Pará"[261], que considera como mínima a existência de sede administrativa, base de apoio para fiscalização e aquisição de equipamentos, e alguns dos principais quesitos constantes no Relatório Parametrizado do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação - CNUC, que foi adequado também para atender à realidade fática distrital.

Assim, na construção do questionário aplicado às UCs distritais, que foi respondido pelo IBRAM/DF[262], elegeu-se como importante para caracterizar a existência de estrutura física mínima a presença simultânea dos seguintes itens, conforme formulário constante no Apêndice A: telefone, internet, computadores, energia elétrica, abastecimento de água, veículo, sede no limite da UC, servidores na UC, cercamento e sinalização da UC. O item cercamento, porém, resta prejudicado no caso das APAs e das ARIEs devido às características fundiárias dessas áreas, ocasião em que será assinalada a opção – não se aplica.

---

258 OLIVEIRA, Ludmila Junqueira Duarte. Regularização Fundiária de Unidades de Conservação. Disponível em:< http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n.-32-33-janeiro-dezembro-2010/regularizacao-fundiaria-de-unidades-de-conservacao/at_download/file>. Acesso em: 22 jan. 2017.

259 NURIT, Bensusan. Conservação da Biodiversidade em áreas protegidas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 24.

260 Aliás, a possibilidade do IBRAM ser titular de suas UCs ganhou força institucional, apenas, recentemente. O Parecer nº 200.000.184/2016 - PROJU/IBRAM trouxe luz a essa situação ao esclarecer que o IBRAM por ser o ente gestor das Unidades de Conservação e dos recursos de compensação ambiental, é a entidade que está legalmente habilitada a ser titular desse patrimônio público, conforme consta no seu próprio ato constitutivo – Lei Distrital nº 3.984/07.

261 De todos os estudos consultados, esse foi o único que indicou expressamente quais itens uma UC deve ter para que ela tenha uma infraestrutura mínima. São eles: sede administrativa, base de apoio para fiscalização e aquisição de equipamentos. VEDOVETO, Mariana.; ORTEGA, Valmir; PEREIRA, Jakeline; VERISSÍMO, Adalberto. Desafios para a consolidação das Unidades de Conservação Estaduais do Pará: Financiamento e Gestão / Belém, PA: Imazon, 2014. p. 16.

262 Questionários respondidos por meio da Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00391000179201703.

Cumpre mencionar ainda que apesar dos quatro indicadores propostos terem sido escolhidos para possuir aplicabilidade geral, eles não podem ser empregados indistintamente a todas as UCs distritais devido ao grupo do qual elas fazem parte – Proteção Integral ou Uso Sustentável – e às características legais de algumas categorias de manejo.

Isso acontece, especificamente, com o indicador regularidade dominial, cuja análise é relativizada com relação às Áreas de Proteção Ambiental – APAs, às Áreas de Relevante Interesse Ecológico – ARIEs, aos Monumentos Naturais – MONAS e aos Refúgios de Vida Silvestre - RVS, uma vez que tais categorias podem ser constituídas por terras públicas e privadas. Nesses casos, portanto, a opção assinalada será – não se aplica.

Para facilitar a interpretação dos dados, optou-se por se medir o nível de consolidação ou não das UCs de acordo com o grupo do qual elas fazem parte, de modo que a divisão se dará da seguinte forma: indicadores legais de consolidação das Unidades de Conservação de Proteção Integral e indicadores legais de Consolidação das Unidades de Uso Sustentável.

O nível de consolidação dependerá do quantitativo de indicadores presentes em cada Unidade de Conservação. Assim, se a unidade não possuir nenhum dos critérios estipulados, ela será estereotipada como *Unidade de Conservação de Papel*.

Caso a unidade contemple pelo menos um dos critérios eleitos lhe será atribuída a nomenclatura *não consolidada*. Se for verificada a presença de dois itens, a área será enquadrada como *minimamente consolidada* enquanto será considerada *consolidada* a UC que possuir 3 indicadores.

A classificação *plenamente consolidada* será destinada aquelas Unidades de Conservação que possuir quatro ou cinco indicadores. Isso porque, além dos quatro indexadores principais, há complementarmente, ainda, um outro indicador que também será analisado juntamente com os demais quando se tratar especificamente das Unidades de Conservação passíveis de visitação pública, que é a existência de estruturas mínimas de uso público, como, por exemplo, trilhas, pista de caminhada, ciclovias, etc.

Por ser um indicador muito específico, extremamente importante para incentivar o contato com a natureza e para reduzir os impactos provocados pela visitação, a sua análise será feita dentro da divisão já previamente estabelecida para a aferição dos indicadores legais de consolidação das Unidades de Conservação – UC de Proteção Integral e de Uso Sustentável.

No entanto, por conta das características dominiais das APAs, ARIEs, MONAs e RVS que impõem a necessidade de concordância dos donos das terras particulares com o uso público, focou-se na análise das estruturas mínimas de visitação, apenas, das Unidades de Conservação de domínio público – Parques Distritais, Parques Ecológicos e Floresta Distrital[263] - dada a dificuldade de levantamento de informações nas áreas privadas.

Feito esses recortes, a situação das Unidades de Conservação do Distrito Federal ainda é extremamente preocupante. Das 9 (nove) Unidades de Conservação de Proteção Integral sob gestão do IBRAM/DF, apenas, 1 (uma) pode ser considerada consolidada porque possui pelo menos 3 indicadores. As demais estão divididas entre não consolidadas (6) e de papel (2). O Quadro 2 abaixo retrata essa situação:

263 Na Reserva de Fauna, que é de posse e domínio público, a visitação também é permitida. No DF, porém, ainda não existe nenhum espaço com essa nomenclatura.

Quadro 2 – Nível de Consolidação das UCs de Proteção Integral

	Indicadores legais de consolidação das UCs de Proteção Integral					
Unidades de Conservação de Proteção Integral	**Adequação dominial**	**Plano de Manejo**	**Conselho Gestor**	**Infraestrutura Básica**	**Infraestrutura mínima de Uso Público**	**Nível de Consolidação**
1. Estação Ecológica Águas Emendadas	**Sim**[17]	**Sim**	**Não**	**Sim**	**Não se Aplica**	**Consolidada**
2. REBIO do Guará	**Sim**[18]	**Não**	**Não**	**Não**	**Não se Aplica**	**Não consolidada**
3. REBIO do Gama	**Não**	**Sim**	**Não**	**Não**	**Não se Aplica**	**Não consolidada**
4. REBIO do Cerradão	**Não**	**Não**	**Não**	**Não**	**Não se Aplica**	**Unidade de Conservação de Papel**
5. REBIO do Rio Descoberto	**Não**	**Não**	**Não**	**Não**	**Não se Aplica**	**Unidade de Conservação de Papel**
6. Monumento Natural do Conjunto Espeleológico do Morro da Pedreira	**Sim**[19]	**Não**	**Não**	**Não**	**Não se Aplica**	**Não consolidada**
7. Parque Distrital Salto do Tororó	**Sim**[20]	**Não**	**Não**	**Não**	**Não**	**Não consolidada**
8. Parque Distrital Boca da Mata[21]	**Sim**[22]	**Não**	**Não**	**Não**	**Não**	**Não consolidada**
9. Refúgio de Vida Silvestre da Mata Seca	**Sim**[23]	**Não**	**Não**	**Não**	**Não se Aplica**	**Não consolidada**

17 O processo de desapropriação da última ocupação existente dentro da Estação Ecológica Águas Emendadas já foi finalizado. No entanto, não foi repassada informação sobre o registro cartorial. Informação extraída do questionário respondido pela Autarquia Ambiental.

18 O IBRAM informou que a REBIO do Guará possui instrumento indicando a dominialidade pública.

19 A unidade está situada em terras particulares, portanto, de acordo com a previsão legal. Informação extraída do questionário respondido pela Autarquia Ambiental. Pedido nº 00391000179201703

20 A terra na qual a unidade está situada foi doada ao IBRAM, mas o registro cartorial ainda não foi feito. Informação extraída do questionário respondido pela Autarquia Ambiental. Pedido nº 00391000179201703.

21 No âmbito da Ação Civil Pública nº 2013.01.1.150847-0, o Distrito Federal, o IBRAM e a TERRACAP foram condenados a: "(...) Diante do exposto, rejeito as questões preliminares suscitadas. No mérito e em face do DISTRITO FEDERAL, do INSTITUTO DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS DO DISTRITO FEDERAL - IBRAM e da COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA - TERRACAP, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE a pretensão deduzida com a inicial tão-somente para: a) Condenar o IBRAM e o DISTRITO FEDERAL, solidariamente, às seguintes obrigações de fazer, a serem cumpridas no prazo de 90 (noventa) dias: a.1) a recategorizar o Parque Boca da Mata em Parque Ecológico ou em Parque Distrital, segundo as disposições da Lei Complementar Distrital 827/20120 (SDUC); a.2) a promover, de imediato, a fiscalização efetiva da área do Parque, no intuito de evitar a utilização indevida de seus recursos naturais e a instalação de novas invasões e empreendimentos no local, o uso de vias de acesso em seu perímetro e a deposição de lixo e entulho em seu interior e entorno; a.3) promover os consertos necessários no cercamento da área do Parque Boca da Mata e incluir em seu interior, mediante cercamento, a área do Lote 12 do Setor "E" Sul, QSE, que se encontra inserido em sua poligonal, bem como apor placas indicativas da sua existência e fins de preservação e proibição de construir e depositar lixo no local, sob as penas da lei; b) Condenar o DISTRITO FEDERAL e o IBRAM a, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, elaborar termo de referência destinado a nortear a elaboração do Plano de Manejo do Parque Boca da Mata. c) Condenar o DISTRITO FEDERAL, o IBRAM e a TERRACAP a: c.1) promover a implantação de aceiros destinados a evitar incêndios na área do Parque Boca da Mata, no prazo de 90 (noventas) dias; c.2) providenciar a retirada do lixo e de restos de obras depositados em seu interior e entorno, no prazo de 90 (noventa) dias; c.3) a se absterem de promover, autorizar ou licenciar qualquer empreendimento no Lote 12, do Setor "E" Sul, QSE, em Taguatinga e a anularem qualquer ato autorizativo já praticado nesse sentido, expedido após a criação do parque; d) Condenar o DISTRITO FEDERAL, o IBRAM e a TERRACAP, solidariamente, a prestar obrigação de fazer, consistente na adoção de medidas que levem à desocupação da área do Parque Boca da Mata, eis que em se tratando de simples obrigação de tutela ambiental, o art. 225 da Constituição impõe tal ônus a toda a coletividade, independentemente de se serem ou não proprietários da coisa; e) Condenar o DISTRITO FEDERAL a elaborar projeto urbanístico no Sistema SICAD e encaminhá-la à TERRACAP, para que esta preste a obrigação de fazer, consistente no destacamento de seu patrimônio, das áreas que compõem as poligonais do Parque Boca da Mata, constituindo assim unidade imobiliária autônoma e, em seguida, transferi-la DISTRITO FEDERAL. Para o cumprimento integral dessas medidas, assinalo o prazo total de 360 (trezentos e sessenta) dias. f) No caso de descumprimento das medidas previstas nas alíneas anteriores, os réus incorrerão, solidariamente, em multa processual no valor de R$ 1.000,00 (um mil reais) por dia de atraso e limitada a R$ 100.000,00 (cem mil reais), igualmente revertida para o Fundo Único de Meio Ambiente - FUNAM (Banco de Brasília, Agência n. 201, Conta Corrente n. 826.974-1), com rubrica específica para aplicação no Parque Boca da Mata, sem prejuízo da responsabilidade solidária e pessoal do administrador faltoso ou omisso. (...)". Atualmente, a referida ação está na fase recursal. TJDFT. ACP nº 2013.01.1.150847-0. Disponível em:< http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgi1?NXTPGM=tjhtml105&SELECAO=1&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&CDNUPROC=20130111508470>. Acesso em: 3 set. 2017.

22 O estudo feito pela Terracap em 2013 aponta que o Parque Distrital está situado em terra pública.

23 A terra na qual a unidade está situada foi doada ao IBRAM, mas o registro cartorial ainda não foi feito. Informação extraída do questionário respondido pela Autarquia Ambiental. Pedido nº 00391000179201703.

Fonte: IBRAM, 2017.

Com as Unidades de Conservação de Uso Sustentável, a situação é bem semelhante. Das 50 (cinquenta) unidades, apenas, 4 podem ser consideradas consolidadas, conforme demonstra o Quadro 3:

Quadro 3 – Nível de Consolidação das UCs de Uso Sustentável

	Indicadores legais de consolidação das UC de Uso Sustentável					
Unidades de Conservação de Uso Sustentável	Adequação dominial	Plano de Manejo	Conselho Gestor	Infraestrutura Básica	Infraestrutura Mínima de Uso Público	Nível de Consolidação
P.E. Três Meninas	Não	Não	Não	Sim	Sim	Minimamente consolidada
P.E. Olhos D'água	Não	Não	Não	Sim	Sim	Minimamente consolidada
P.E. Burle Marx	Não	Não	Sim	Não	Não	Não consolidada
P.E. e Vivencial Ponte Alta do Gama	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
P.E. Saburo Onoyama	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Consolidada
P.E. Veredinha	Não	Não	Não	Sim	Sim	Minimamente consolidada
P.E. do DER	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
P.E. Pequizeiros	Sim	Não	Não	Não	Não	Não consolidada
P.E. e Vivencial Cachoeira do Pipiripau	Sim	Não	Não	Não	Não	Não consolidada
P.E. e Vivencial da Lagoa Joaquim de Medeiros	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
P.E. e Vivencial do Retirinho	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
P.E. e Vivencial Estância	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
P.E. Sementes do Itapoã	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
P.E. Córrego da Onça	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
P.E. Lauro Muller	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
P.E. Luiz Cruls	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
P.E. e Vivencial do Rio Descoberto	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
P.E. e Vivencial Bosque dos Eucaliptos	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
P.E. Ezechias Heringer	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Consolidada
P.E. e Uso Múltiplo Gatumé	Sim	Não	Não	Não	Não	Não consolidada
P.E. Tororó	Sim	Não	Não	Não	Não[24]	Não consolidada
P.E. São Sebastião	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Consolidada
P.E. e Vivencial do Recanto das Emas	Não	Não	Não	Não	Sim	Não consolidada
P.E. Bernardo Sayão[25]	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
P.E. Dom Bosco	Não	Não	Não	Sim	Sim	Minimamente consolidada
P.E. e Vivencial Canjerana	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
P.E. da Garça Branca	Não	Não	Não	Não	Sim	Não consolidada
P.E. Península Sul[26]	Não	Não	Não	Não	Sim	Não consolidada

	Indicadores legais de consolidação das UC de Uso Sustentável					
Unidades de Conservação de Uso Sustentável	Adequação dominial	Plano de Manejo	Conselho Gestor	Infraestrutura Básica	Infraestrutura Mínima de Uso Público	Nível de Consolidação
P.E. e Vivencial do Riacho Fundo	Não	Não	Não	Sim	Sim	Minimamente consolidada
P.E. das Garças	Sim	Não	Não	Não	Sim	Minimamente consolidada
P.E. Taquari	Não	Sim	Não	Não	Não	Não consolidada
P.E. e Vivencial da Candangolândia	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
P.E. e Vivencial da Vila Varjão	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não consolidada
P.E. dos Jequitibás	Não	Não	Não	Sim	Sim	Minimamente consolidada
Floresta Distrital Pinheiros	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
APA do Lago Paranoá	Não se aplica	Sim	Não	Sim*	Não se aplica	Minimamente consolidada
APA da Bacia do Rio São Bartolomeu	Não se aplica	Sim	Não	Sim*	Não se aplica	Minimamente consolidada
APA das Bacias dos Córregos Gama e Cabeça de Veado	Não se aplica	Sim	Não	Sim*	Não se aplica	Minimamente consolidada
APA de Cafuringa	Não se aplica	Não	Não	Sim*	Não se aplica	Não consolidada
ARIE do Parque JK	Não se aplica	Sim	Não	Sim*	Não se aplica	Minimamente consolidada
ARIE da Granja do Ipê	Não se aplica	Sim	Sim	Sim*	Não se aplica	Consolidada
ARIE do Riacho Fundo	Não se aplica	Sim	Não	Sim*	Não se aplica	Minimamente consolidada
ARIE do Bosque	Não se aplica	Não	Não	Sim*	Não se aplica	Não consolidada
ARIE Dom Bosco	Não se aplica	Não	Não	Sim*	Não se aplica	Não consolidada
ARIE Paranoá Sul	Não se aplica	Não	Não	Sim*	Não se aplica	Não consolidada
ARIE do Córrego Mato Grande	Não se aplica	Não	Não	Sim*	Não se aplica	Não consolidada
ARIE da Vila Estrutural	Não se aplica	Não	Não	Sim*	Não se aplica	Não consolidada
ARIE do Córrego Cabeceira do Valo	Não se aplica	Não	Não	Sim*	Não se aplica	Não consolidada
ARIE do Torto	Não se aplica	Sim	Não	Não	Não se aplica	Não consolidada
ARIE Cruls	Não se aplica	Não	Não	Não	Não se aplica	Unidade de Conservação de Papel

	Indicadores legais de consolidação das UC de Uso Sustentável					
Unidades de Conservação de Uso Sustentável	**Adequação dominial**	**Plano de Manejo**	**Conselho Gestor**	**Infraestrutura Básica**	**Infraestrutura Mínima de Uso Público**	**Nível de Consolidação**

24 O Parque Ecológico do Tororó possui, apenas, uma pista de caminhada/corrida.

25 Existem, pelo menos, duas ações sobre o Parque Ecológico Bernardo Sayão. A Ação Civil Pública nº 2002. 01.1.069350-4 versa sobre o asfaltamento de uma via que corta a unidade. Nessa ação, que já está em fase de cumprimento de sentença, os atos administrativos que permitiam a construção da via foram declarados nulos. A obra também foi interditada até a realização dos estudos necessários. Já na Ação Civil Pública nº 2016.01.1.063055-3, o Distrito Federal, o IBRAM e a TERRECAP foram condenados em caráter provisório a: "(...) a) Cominar ao Distrito Federal, Ibram e Terracap a obrigação de desocupar, limpar e recuperar imediatamente a área ocupada irregularmente por particulares no âmbito do Parque Ecológico Bernardo Sayão, no prazo de sessenta dias. Compreende-se na obrigação de recomposição também a imediata retirada da pavimentação asfáltica que fora executada com base no ato legislativo declarado inconstitucional e outras vias que estão sendo atualmente utilizadas clandestinamente para o tráfego de veículos no interior da área afetada. Recomenda-se, a propósito, que o Distrito Federal indique aos órgãos de policiamento de trânsito a fiscalização do tráfego nas vias ilegais no interior do parque. b) Cominar ao Distrito Federal e à Terracap a obrigação de promover os atos necessários à regularização fundiária, especialmente pelo registro imobiliário da terras componentes do Parque Ecológico Bernardo Sayão, conforme poligonal definida no Decreto 27.550/06, no prazo de sessenta dias; c) Cominar aos réus Distrito Federal, Ibram e Terracap, solidariamente, a obrigação de realizar a fiscalização efetiva da área do Parque Ecológico Bernardo Sayão, mediante inclusive a desobstrução de áreas cercadas, demolição de construções não autorizadas e outras medidas necessárias à remoção de invasões e construções ilegais no local, no prazo de 90 dias. d) Cominar aos réus Distrito Federal, Ibram e Terracap, solidariamente, à obrigação de promover a restauração do cercamento da área do Parque, bem como a alocação de pelo menos 10 placas de educação ambiental, informando da proibição de depósito de lixo e entulho, sob pena de configuração de crime ambiental. As placas deverão indicar telefones dos órgãos de policiamento e fiscalização ambiental competente para o recebimento das denúncias pelo despejo ilegal de lixo e entulho. e) Cominar aos réus Distrito Federal, Ibram, Terracap e Caesb à obrigação de estabelecer, no prazo de até noventa dias, um cronograma de implementação definitiva do Parque Ecológico Bernardo Sayão, a ser realizada anterior ou concomitantemente à instalação da Estação de Tratamento de Água. Fica fixada a multa cominatória no valor de R$ 1.000.000,00 de reais em caso de descumprimento de qualquer das obrigações acima impostas, sem prejuízo da responsabilização criminal e/ou por improbidade administrativa das respectivas autoridades competentes. Antecipadamente, informo que tais valores poderão ser glosados da verba de publicidade governamental ou de outras tão supérfluas quanto as de publicidade, para a exigência de cumprimento imediato da obrigação e eventual substituição da ação negligente dos órgãos públicos competentes. Tudo sem prejuízo da possível responsabilização pessoal das autoridades públicas envolvidas. (...)". TJDFT. ACP nº 2002. 01.1.069350-4. Disponível em:< http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgi1?NXTPGM=tjhtml105&SELECAO=1&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&CDNUPROC=20020110693504>. Acesso em: 3 set. 2017; TJDFT. ACP nº 2016.01.1.063055-3. Disponível em:< http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgibin/tjcgi1?NXTPGM=tjhtml105&SELECAO=1&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&CDNUPROC=20160110630553>. Acesso em: 3 set. 2017.

26 No caso do Parque Ecológico Península, embora não haja Plano de Manejo, Regularidade Fundiária ou a instalação de estrutura mínima de gestão, há alguns equipamentos de uso público. O mencionado Parque foi fechado durante alguns meses por força da Ação Judicial que discute a revitalização da Orla do Lago Paranoá. Recentemente, o espaço foi aberto ao público.

* As unidades de domínio público somente foram consideradas adequadas sob o ponto de vista dominial se estavam totalmente situadas em terras públicas, de acordo com o estudo da Terracap ou com as informações prestadas pelo IBRAM. Como o estudo é de 2013 e há dentro do IBRAM muita dificuldade quando se trata da dominialidade das UCs podem existir outros espaços regulares que não foram citados neste trabalho.

**No caso das APAs e das ARIEs, como a gestão dessas áreas é feita tanto no edifício principal do ente ambiental como nas demais sedes situadas nas UCs e Parques de Uso Múltiplo do DF, foram consideradas as estruturas básicas existentes nesses locais, já que o cercamento não é um item de observância obrigatória dada a possibilidade de existência de terras públicas e privadas.

***No caso específico das APAs e as ARIEs não foi aplicado o indicador Regularidade Dominial porque essas categorias admitem também a propriedade privada.

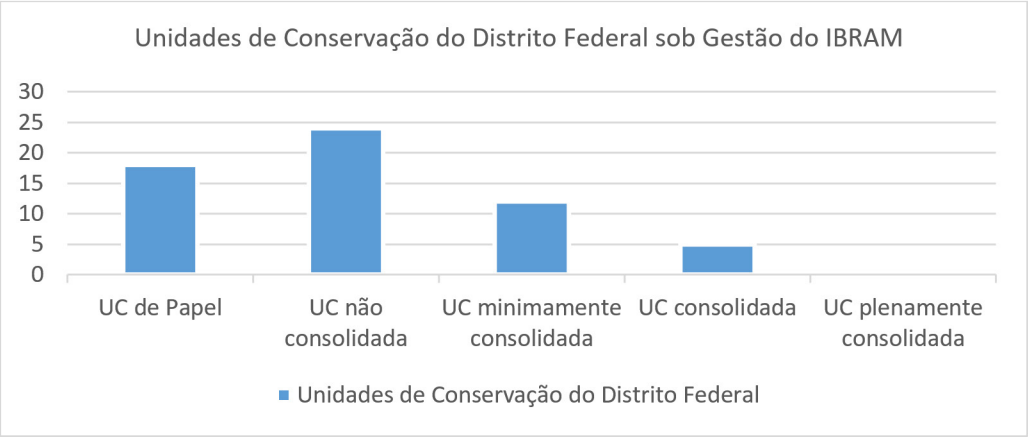
****Fonte: IBRAM.

O restante está dividido em três diferentes níveis. Há 12 UCs minimamente consolidadas, 18 UCs não consolidadas e 16 UCs de papel.

À vista dos dados transcritos, somando as Unidades de Proteção Integral e de Uso Sustentável, o Distrito Federal possui 18 UCs de papel, 24 UCs não consolidadas, 12 UCs minimamente consolidadas e 5 UCs consolidadas. Não existe, portanto, no âmbito do Distrito Federal nenhuma Unidade de Conservação que pode ser considerada plenamente consolidada!

A representação gráfica da situação das Unidades de Conservação do Distrito Federal é a seguinte:

Gráfico 9 – Nível de Consolidação das UCs do DF



Fonte: IBRAM, 2017.

Quanto às Unidades de Conservação de Papel, no entanto, é preciso ressaltar que, além do aspecto negativo de limitar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os objetivos do Sistema Nacional e Distrital de Unidades de Conservação, têm sido atribuída a elas uma característica resiliente: a capacidade de proteger uma parcela significativa de seus recursos como efeito de seu mero estabelecimento legal, principalmente, se estiverem situadas em terras públicas[264].

De fato, há vários estudos reconhecendo a capacidade de prestação de serviços ecossistêmicos de diversas Unidades de Conservação, mesmo sem o recebimento do suporte governamental adequado. Essas mesmas pesquisas demonstram, no entanto, que essa habilidade cambaleante pode se tornar pujante se houver melhora nos investimentos[265].

O aumento do apoio dado a essas áreas, que tem como objetivo melhorar a eficiência da proteção à biodiversidade e o combate as suas ameaças, não se restringe à destinação de recursos financeiros, embora o dinheiro seja uma das principais molas propulsoras. É preciso utilizar os recursos destinados às UCs para investir na concretização dos principais instrumentos de gestão, começando pelo mais importante, que é o Plano de Manejo.

A ausência, a desatualização ou não aplicação dos Planos de Manejo das UCs Distritais, além de afetar o manuseio dos recursos naturais pelos motivos expostos no item 1.2.1, também torna muito difícil a harmonização do uso público com a conservação da biodiversidade nas unidades passíveis de visitação, como será demonstrado no próximo tópico.

2.2. Difícil compatibilização entre o uso público e a conservação das unidades passíveis de visitação

O uso público, que, no presente trabalho, será tratado de forma genérica para denominar a "utilização das unidades de conservação pelo público, por meio da visitação e do turismo, independentemente da motivação/atividade (contemplação, recreação, esporte, observação de aves) ou do segmento do turismo em questão (ecoturismo e turismo de aventura)"[266], é permitido em todas as categorias de Unidades de Conser-

264 DOUROJEANNI, Marc J. A lógica bem escondida das APAs. In: DOUROJEANNI, Marc J; PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Arcas à Deriva: unidades de conservação do Brasil. Rio de Janeiro: Technical Books, 2013. p. 133.

265 Nesse sentido: SALMONA, Yuri Botelho; RIBEIRO, Fernanda Figueiredo; MATRICARDI, Eraldo Aparecido T. Parques "no papel" conservam? o caso do Parque dos Pireneus em Goiás. Disponível em:< https://revistas.ufg.br/bgg/article/view/31740/17009>. Acesso em: 17 mai. 2017. BRUNER, A. G.; GULLISON, R. E.; RICE, R. E.; FONSECA, G. A. B. D. Effectiveness of Parks in Protecting Tropical Biodiversity. Disponível em: <http://science.sciencemag.org/content/293/5532/1007/tab-pdf>. Acesso em: 17 mai 2017.

266 RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira. Uso público nos parques nacionais: a relação entre as esferas públicas e pri-

vação, com exceção das Estações Ecológicas e das Reservas Biológicas, por força dos artigos 9º, § 2º e 10, § 2º, da Lei Complementar Distrital nº 827/10[267].

A Lei do SNUC e do SDUC, no entanto, condiciona - expressamente - o uso público das UCs passíveis de visitação[268] à observância das normas previstas no Plano de Manejo, além daquelas impostas pelo órgão administrador, previstas em regulamento ou, ainda, à aquiescência do proprietário da área, quando o imóvel for privado.

Essa imposição legal se justifica porque a utilização de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos não pode ocorrer de maneira irrefletida, principalmente, em se tratando de uma Unidade de Conservação da Natureza.

Assim, embora o uso público seja consentido, devido ao caráter protetivo atribuído a essas áreas, ele deve ocorrer de forma sustentável[269], o que significa que não pode prejudicar a conservação desses espaços. A condição *sine qua non* imposta pela Lei para que isso aconteça é o cumprimento do dever legal de elaboração e aplicação do Plano de Manejo.

À vista disso, de todos os obstáculos enfrentados pelas Unidades de Conservação, a inexistência, a desatualização ou a não aplicação dos Planos de Manejo talvez seja um dos mais preocupantes porque, além de interferir na eficiência da gestão, obstaculiza também a sustentabilidade do uso público.

Por Lei, as normas afetas ao uso, ao manuseio, ao planejamento e ao monitoramento de uma UC, estabelecidas a partir do diagnóstico histórico, cultural, econômico e ambiental da área, devem constar no Plano de Manejo. Tais normas são, na verdade, procedimentos que devem ser adotados na UC e que embasam as ações e as restrições que se fizerem necessárias à administração da unidade[270].

Logo, é a partir da confecção do Plano de Manejo que se conhece, entre outras coisas, quais áreas são passíveis de acesso, quais são as atividades apropriadas, quais regras devem ser seguidas e quais situações conflitantes podem se originar do uso público inadequado.

Sem Plano de Manejo, portanto, o uso público das Unidades de Conservação pode acontecer sem o disciplinamento adequado, principalmente, porque a ausência do mencionado instrumento de gestão não tem sido um obstáculo à visitação oficial – unidades abertas ao público – ou extraoficial – áreas supostamente fechadas, mas de fácil acesso, podendo culminar em sérias ameaças ao futuro da UC[271].

---

vadas na apropriação da biodiversidade. 2009. 358 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

267 Nesse sentido: LEUZINGER, Márcia Dieguez. Uso público em unidades de conservação. Disponível em:<http://www.nima.pucrio.br/aprodab/artigos/uso_publico_em_unidades_de_conservacao_marcia_leuzinger.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2017. Todavia, o estudo "Contribuição das Unidades de Conservação brasileiras para a economia nacional" considera que "todas as categorias de unidades de conservação integrantes do SNUC podem ser objeto de visitação pública, desde que observados seus diferentes objetivos e funções, bem como seus instrumentos de planejamento e gestão". MEDEIROS, R.; YOUNG, C. E. F.; PAVESE, H. B.; ARAÚJO, F. F. S. Contribuição das Unidades de Conservação brasileiras para a economia nacional. Brasília: MMA, 2011. 44 p. Disponível em: < http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/estudocontribuicao.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2017.

268 Estações Ecológicas e Reservas Ecológicas não são passíveis de visitação pública, segundo a Lei nº 9.985/00.

269 Sustentável: Diz-se de quem ou do que se pode sustentar, favorecer ou apoiar; 2. Que é executado de maneira a não constituir um perigo para o ambiente e a não acabar com os recursos naturais locais; que reúne as condições necessários para ser conservado. (Etm. do latim: sustentabĭle). LEXICO. Sustentável. Disponível em:< https://www.lexico.pt/sustentavel/>. Acesso em: 23 mai. 2017.

270 IBAMA. Roteiro metodológico de planejamento de parques nacionais, reservas biológicas e estações ecológicas. Brasília: Edições IBAMA. 136 p. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/roteiros/DCOM_roteiro_metodologico_de_planejamento_parna_resex_esec.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

271 Para LEUZINGER, "haja ou não plano de manejo, tendo em vista que a visitação às UCs tem aumentado muito nos últimos anos, em virtude da popularidade que o turismo ecológico vem alcançando, há a necessidade de se conciliar uso público com preservação da biodiversidade e demais recursos naturais encontrados nos espaços ambientais". LEUZINGER, Márcia Dieguez. Uso público em unidades de conservação. Disponível em:< http://www.nima.puc-rio.br/aprodab/artigos/uso_publico_em_unidades_de_conservacao_marcia_leuzinger.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

Do mesmo modo, as UCs que possuem Planos de Manejo desatualizados também estão em risco, já que esses instrumentos podem não refletir a realidade fática, social e biológica desses espaços, de modo que o uso público pode ocorrer em desajuste das condições necessárias para a proteção do local.

O condicionamento da gestão e da visitação nas UCs às normas do Plano de Manejo decorre do fato de que este documento técnico é um dos instrumentos que materializa, ao mesmo tempo, o Princípio da Prevenção[272] e da Precaução[273] na Lei Federal nº 9.985/00 e, consequentemente, na Lei Complementar Distrital nº 827/10, razão pela qual figura como um de seus objetivos a mitigação dos impactos ambientais decorrentes do uso público.

O Princípio da Prevenção, implicitamente retratado no artigo 225, da CF[274], visa obstar a ocorrência de danos ou impactos ao meio ambiente já conhecidos pela ciência, por meio da adoção de medidas preventivas antes mesmo da implantação de atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras[275]. A ideia é antecipar as situações potencialmente ameaçadoras, independentemente da sua origem – natural ou humana -[276], principalmente, porque muitos danos podem até ser compensáveis, mas são irreparáveis[277].

O Princípio da Precaução, por sua vez, cuja definição legal não se encontra delineada nos diplomas normativos brasileiros, exige, de um modo geral, a adoção de cautela por parte do particular ou do Estado quanto às intervenções humanas no meio ambiente[278] porque alguns danos são desconhecidos[279].

A doutrina usa, em regra, alguns elementos para nortear a aplicação do primado da Precaução como a relativa incerteza científica - que está relacionada à identificação de uma situação de risco diante da qual se exige cautela -, e a avaliação do risco de dano, visando à sistematização de formas de controle com o intuito de reduzir as ameaças. Desses dois elementos, ainda, decorrem o *in dubio pro natura*, segundo o qual, havendo dúvidas sobre os possíveis danos, deve-se decidir em prol do meio ambiente, e a inversão do ônus da prova, que transfere ao responsável pela atividade a realização de estudos científicos para avaliar as alternativas técnicas e locacionais[280].

O uso público é uma dessas intervenções humanas que exige prevenção e precaução devido à sua capacidade de causar impactos incalculáveis sobre o solo, os recursos hídricos, a fauna, a flora, a paisagem natural,

272 LEÃO, André Ricardo Rosa. A mineração nas Unidades de Conservação Federais a partir da Lei nº 9.985/2000. Brasília, 2016. 423 p. Dissertação de Mestrado – Centro Universitário de Brasília. p. 75.

273 LEUZINGER, Márcia; LIMA, Gabriela; FERNANDES, Maria Heloisa; GODOY, Larissa; FRANCO, Márcia; CAMPANHA, Paulo. A efetividade do princípio da precaução em unidades de conservação no Brasil. Disponível em:<http://www.lawforsustainability.org/sites/default/files/principio_da_precaucao_em_unidades_de_conservacao_no_brasil.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2017.

274 AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. Direito ambiental esquematizado. 5 Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014. p. 84.

275 MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em Foco. 10ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 264.

276 SILVA, Vasco Pereira da. "Mais vale prevenir do que remediar" - Prevenção e Precaução no Direito Ambiental. In: PES, João Hélio Ferreira; OLIVEIRA, Rafael Santos de. Direito Ambiental Contemporâneo: Prevenção e Precaução. Curitiba: Juruá, 2009. p. 12. In: LEÃO, André Ricardo Rosa. A mineração nas Unidades de Conservação Federais a partir da Lei nº 9.985/2000. Brasília, 2016. 423 p. Dissertação de Mestrado – Centro Universitário de Brasília. p. 75.

277 MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em Foco. 10ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 264.

278 LEUZINGER, Márcia; LIMA, Gabriela; FERNANDES, Maria Heloisa; GODOY, Larissa; FRANCO, Márcia; CAMPANHA, Paulo. A efetividade do princípio da precaução em unidades de conservação no Brasil. Disponível em:<http://www.lawforsustainability.org/sites/default/files/principio_da_precaucao_em_unidades_de_conservacao_no_brasil.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2017.

279 MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em Foco. 10ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 263.

280 LEUZINGER, Márcia; LIMA, Gabriela; FERNANDES, Maria Heloisa; GODOY, Larissa; FRANCO, Márcia; CAMPANHA, Paulo. A efetividade do princípio da precaução em unidades de conservação no Brasil. Disponível em:<http://www.lawforsustainability.org/sites/default/files/principio_da_precaucao_em_unidades_de_conservacao_no_brasil.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2017.

além de ser fonte de poluição sonora, de produção de lixo, de propagação de doenças, de incidentes com fogo, entre outros[281].

A preocupação com a minimização dos danos ambientais decorrentes do uso público de espaços especialmente protegidos não é uma discussão recente. As primeiras iniciativas nesse sentido datam do final da década de 1960 com o debate introduzido por Garret Hardin no artigo intitulado de "Tragédia dos Comuns"[282]. De forma resumida, Hardin pregava que o acesso sem restrição a uma área comum levaria ao seu uso irracional porque a capacidade de regeneração é inferior a demanda pelo uso[283].

Desde então, tornou-se comum – a partir das ações estreadas nos Estados Unidos - o desenvolvimento de medidas voltadas à redução dos impactos que eventualmente poderiam ser provocados pelo uso público, como o controle do número de visitantes[284], noção associada ao conceito de capacidade máxima de utilização de uma área, conhecida como capacidade de carga[285].

Com a evolução dos estudos nos espaços protegidos, observou-se que não se pode atribuir à saturação da capacidade máxima de uso de uma área a responsabilidade exclusiva pelos danos causados ao ambiente natural[286], pois os impactos causados pelo acesso a esses locais estão mais relacionados à falta de planejamento do que ao mau uso propriamente dito[287].

Na verdade, os impactos causados nas UCs em decorrência do uso público são resultantes de uma combinação de elementos como a carência de planejamento, a vulnerabilidade natural dessas áreas, a ineficiência da fiscalização e a conduta inapropriada dos visitantes[288].

Há, no entanto, diversas metodologias que podem ser utilizadas para compatibilizar a conservação e a vocação pública das Unidades de Conservação sujeitas à visitação, pois visam detectar, evitar ou minimizar os efeitos do uso público nessas áreas. As mais utilizadas no Brasil são a Capacidade de Carga, o Limite Aceitável de Câmbio (LAC) e a *Visitor Impact Management* (VIM)[289].

Em linhas gerais, a evolução da metodologia da Capacidade de Carga se baseia no conceito original de quantidade máxima de uso suportada por uma área aliada requisitos mais modernos de definição de indi-

281 Nesse sentido ver: RUSCHMANN, Doris Van de Meene. Impactos ambientais do turismo ecológico no Brasil. São Paulo: Revista da USP. V. 1, n.1. 1993; RUDZEWICZ, Laura. Ecoturismo em reservas particulares do patrimônio natural e seu papel na conservação dos ecossistemas brasileiros. 2006. 179 f. Tese. (Mestrado em Turismo). Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul. p. 39; SMA/SP;WWF. Manual de monitoramento e gestão dos impactos da visitação em unidades de conservação. Disponível em:< http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/manual_monit_gestao_impactos_visit_ucs.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

282 A Tragédia dos Comuns tenta ilustrar que o acesso e a demanda irrestrita por um bem comum finito tende a levá-lo ao seu esgotamento. Hardin aponta alguns caminhos para o gerenciamento de problemas envolvendo os recursos comuns, como a privatização, o controle da população, a regulamentação (coerção), etc. HARDIN, Garret. The tragedy of commons. Science, New Series, Vol. 162, No. 3859 (Dec. 13, 1968), pp. 1243-1248. Disponível em:< http://pages.mtu.edu/~asmayer/rural_sustain/governance/Hardin%201968.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2017.

283 HARDIN, Garret. The tragedy of commons. Science, New Series, Vol. 162, No. 3859 (Dec. 13, 1968), pp. 1243-1248. Disponível em:< http://pages.mtu.edu/~asmayer/rural_sustain/governance/Hardin%201968.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2017.

284 ICMBIO. Roteiro Metodológico de Impacto de Visitação. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/Roteiro_Impactos_de_Visitacao_WEB.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

285 TAKAHASHI, Leide Yassuco; CEGANA, Antônio Cristiano Vieira. Como monitorar o impacto dos visitantes utilizando o sistema LAC – Limite Aceitável de Cambio. Disponível em:< http://www.revistas.usp.br/rta/article/view/63737/66502>. Acesso em: 17 jul. 2016.

286 ICMBIO. Roteiro Metodológico de Impacto de Visitação. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/Roteiro_Impactos_de_Visitacao_WEB.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

287 TAKAHASHI, Leide Yassuco; CEGANA, Antônio Cristiano Vieira. Como monitorar o impacto dos visitantes utilizando o sistema LAC – Limite Aceitável de Cambio. Disponível em:< http://www.revistas.usp.br/rta/article/view/63737/66502>. Acesso em: 17 jul. 2016. p. 1.

288 TAKAHASHI, Leide Yassuco; CEGANA, Antônio Cristiano Vieira. Como monitorar o impacto dos visitantes utilizando o sistema LAC – Limite Aceitável de Cambio. Disponível em:< http://www.revistas.usp.br/rta/article/view/63737/66502>. Acesso em: 17 jul. 2016. p. 1.

289 TAKAHASHI, Leide Yassuco; CEGANA, Antônio Cristiano Vieira. Como monitorar o impacto dos visitantes utilizando o sistema LAC – Limite Aceitável de Cambio. Disponível em:< http://www.revistas.usp.br/rta/article/view/63737/66502>. Acesso em: 17 jul. 2016. p. 1.

cadores e constante monitoramento[290]. Já o método Limite Aceitável de Câmbio tem como objetivo aferir "quanto de mudança pode ser tolerado nas diferentes zonas da unidade de conservação, tendo em vista as condições desejadas"[291] enquanto o sistema *Visitor Impact Management* (VIM) "tem como objetivo prover a observação dos impactos e analisá-los segundo a sua possível origem, causas e, estabelecer ações de manejo capazes de minimizar ou reverter o quadro negativo sem gerar outros tipos de impactos ou conflitos com o manejo da área"[292].

Todavia, os métodos mencionados somente corroborarão para a harmonização do uso público com a preservação dos recursos naturais nas áreas passíveis de visita, se houver a elaboração de um planejamento que pode se materializar no principal instrumento de gestão - Plano de Manejo -, ou ser feito com base nele dada a possibilidade de se confeccionar Plano de Uso para tratar das especificidades da visitação nesses espaços protegidos. Em ambas as possibilidades, no entanto, a existência de Plano de Manejo se apresenta como uma condição legal inafastável.

A Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, inclusive, reconheceu a essencialidade de confecção de Plano de Manejo para a preservação das Unidades de Conservação, pois é nele que se estabelecem, como já foi dito, 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 (art. 2º, XVII, da Lei Federal nº 9.985/00)[293].

Além disso, o planejamento também é importante porque, embora a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico se afigurem como premissas do Sistema Nacional e Distrital de Unidades de Conservação da Natureza (art. 4º, XII da Lei Federal nº 9.985/00; art. 4º, IV da Lei Complementar Distrital nº 827/10), o uso público não pode se sobrepor aos demais objetivos, igualmente relevantes, de conservação dos recursos naturais delineados no artigo 4º da Lei Complementar Distrital nº 827/00 e da Lei Federal nº 9.985/00.

A ideia de disciplinamento do uso público nas Unidades de Conservação do Distrito Federal ainda é incipiente. Um dos grandes problemas, sem dúvidas, é a ausência ou a desatualização dos Planos de Manejo das UCs Distritais, que, como visto, além de afetar a administração, interfere de forma negativa no uso desses espaços.

Excluídas as Estações Ecológicas e as Reservas Biológicas, para as quais a Lei prevê a possibilidade de visitas apenas com fins educacionais, há no Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza 54 unidades sujeitas à visitação pública, todas sob gestão do IBRAM/DF

Desse total, a visitação em 17 áreas se submete, além das normas contidas no Plano de Manejo, à aquiescência dos proprietários particulares eventualmente existentes nos limites das Unidades de Conservação, uma vez que as Áreas de Proteção Ambiental – APAs, as Áreas de Relevante Interesse Ecológico – ARIEs, os Monumentos Naturais - MONAS e os Refúgios de Vida Silvestre - RVS podem ser constituídos tanto por terras públicas quanto particulares.

Assim, por conta das características dominiais das APAs, ARIEs, MONAs e RVS, que impõem a necessidade de concordância dos donos das terras particulares, não se buscou fazer um levantamento sobre o possível uso público desses espaços por causa da dificuldade de se consultar os inúmeros proprietários

290 TAKAHASHI, Leide Yassuco; CEGANA, Antônio Cristiano Vieira. Como monitorar o impacto dos visitantes utilizando o sistema LAC – Limite Aceitável de Cambio. Disponível em:< http://www.revistas.usp.br/rta/article/view/63737/66502>. Acesso em: 17 jul. 2016. p. 1.

291 LEUZINGER, Márcia Dieguez. Uso público em unidades de conservação. Disponível em:< http://www.nima.puc-rio.br/aprodab/artigos/uso_publico_em_unidades_de_conservacao_marcia_leuzinger.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

292 SMA/SP;WWF. Manual de monitoramento e gestão dos impactos da visitação em unidades de conservação. Disponível em:< http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/manual_monit_gestao_impactos_visit_ucs.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016. p. 21.

293 STJ. REsp 1.163.524/SC, Segunda Turma, Rel. Min. Humberto Martins. Disponível em: < https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stjrevistaeletronica2015_239_1_capUnidadedeConservacao.pdf>. Acesso em: 17 de mai. 2017.

particulares existentes nessas regiões.

Focou-se, portanto, na análise de 37 Unidades de Conservação de domínio público - 2 Parques Distritais, 34 Parques Ecológicos e 1 Floresta Distrital - para se fazer uma correlação entre o cumprimento do dever legal de elaboração e aplicação de Plano de Manejo com o uso público oficialmente permitido pelo órgão gestor das UCs.

Para tanto, foram feitas três perguntas ao IBRAM/DF com relação a esses espaços[294]: 1) Há uso público oficial?; 2) Há controle do número de visitantes?; 3) Existe alguma estrutura mínima para a visitação (trilha, pista de caminhada, ciclovias, PECs, parquinhos, quadras, etc)?.

Saber se o ente gestor permite, tolera ou incentiva à visitação em determinada Unidade de Conservação é importante para se verificar se o uso está ocorrendo em consonância com as condições impostas pelo SNUC e pelo SDUC. A mais importante, como já foi mencionado, é a existência de Plano de Manejo. Do mesmo modo, o controle de visitantes se mostra relevante porque cada área suporta um número restrito de visitas, de modo que deve haver regramento com relação à utilização e ao próprio acesso. Nesse sentido, a existência de estrutura mínima de visita, além de melhorar a experiência do cidadão, se mostra interessante para direcionar o uso público para as áreas adequadas dentro de uma UC.

Com relação a este último ponto, cumpre mencionar que não se procurou apurar a quantidade ou a qualidade da infraestrutura de visitação eventualmente existente, embora esse seja um ponto importante para que o uso público de fato seja sustentável. Por serem objetivos do SDUC a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico, buscou-se, apenas, verificar se há algum tipo de atração que incentive a visita às UCs analisadas.

Feitas essas considerações, o cenário com relação ao uso público nas Unidades de Conservação mencionadas está retratado no Quadro 4. Vejamos:

Quadro 4 –Uso Público nas UCs de Domínio Público

	Indicadores			
Unidades de Conservação de Uso Sustentável	**Plano de Manejo**	**Uso Público Oficial**	**Controle de Visitantes**	**Estrutura mínima de visita**
Parque Distrital Salto do Tororó	**Não**	**Sim**	**Não**	**Não**
Parque Distrital Boca da Mata	**Não**	**Não**	**Não**	**Não**
Floresta Distrital Pinheiros	**Não**	**Não**	**Não**	**Não**
P.E. Olhos D'água	**Não**	**Sim**	**Não**	**Sim**
P.E. Burle Marx	**Não**	**Não**	**Não**	**Não**
P.E. e Vivencial Ponte Alta do Gama	**Não**	**Sim**	**Não**	**Sim**
P.E. dos Jequitibás	**Não**	**Sim**	**Não**	**Sim**
P.E. Saburo Onoyama	**Não**	**Sim**	**Sim**	**Sim**
P.E. Veredinha	**Não**	**Sim**	**Sim**	**Sim**
P.E. do DER	**Não**	**Não**	**Não**	**Não**
P.E. Pequizeiros	**Não**	**Não**	**Não**	**Não**
P.E. e Vivencial Cachoeira do Pipiripau	**Não**	**Não**	**Não**	**Não**
P.E. e Vivencial da Lagoa Joaquim de Medeiros	**Não**	**Não**	**Não**	**Não**
P.E. e Vivencial do Retirinho	**Não**	**Não**	**Não**	**Não**
P.E. e Vivencial Estância	**Não**	**Não**	**Não**	**Não**
P.E. Sementes do Itapoã	**Não**	**Não**	**Não**	**Não**
P.E. Córrego da Onça	**Não**	**Não**	**Não**	**Não**

294 Indagações contidas nos questionários respondidos por meio da Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00391000179201703.

P.E. Três Meninas	**Não**	**Sim**	**Sim**	**Sim**
P.E. Lauro Muller	**Não**	**Não**	**Não**	**Não**
P.E. Luiz Cruls	**Não**	**Não**	**Não**	**Não**
P.E. e Vivencial do Rio Descoberto	**Não**	**Não**	**Não**	**Não**
P.E. e Vivencial Bosque dos Eucaliptos	**Não**	**Não**	**Não**	**Não**
P.E. Ezechias Heringer	**Não**	**Sim**	**Não**	**Sim**
P.E. e Uso Múltiplo Gatumé	**Não**	**Sim**	**Não**	**Não**
P.E. Tororó	**Sim**	**Não**	**Não**	**Não**
P.E. São Sebastião	**Não**	**Sim**	**Não**	**Sim**
P.E. e Vivencial do Recanto das Emas	**Não**	**Sim**	**Não**	**Sim**
P.E. Bernardo Sayão	**Não**	**Não**	**Não**	**Não**
P.E. Dom Bosco	**Não**	**Sim**	**Não**	**Sim**
P.E. e Vivencial Canjerana	**Não**	**Sim**	**Não**	**Não**
P.E. da Garça Branca	**Não**	**Sim**	**Não**	**Sim**
P.E. Península Sul	**Não**	**Sim**	**Não**	**Sim**
P.E. e Vivencial do Riacho Fundo	**Não**	**Sim**	**Sim**	**Sim**
P.E. das Garças	**Não**	**Sim**	**Não**	**Sim**
P.E. Taquari	**Sim**	**Não**	**Não**	**Não**
P.E. e Vivencial da Candangolândia	**Não**	**Não**	**Não**	**Não**
P.E. e Vivencial da Vila Varjão	**Sim**	**Não**	**Não**	**Não**

Fonte: IBRAM, 2017.

Dos dados acima transcritos, pode-se observar que das 37 Unidades de Conservação de domínio público pesquisadas, 17 possuem uso público permitido, incentivado ou tolerado pelo ente gestor. Em nenhuma delas, porém, há Plano de Manejo, o que, certamente, prejudica a conservação desses espaços pelos motivos já expostos.

Além disso, infere-se que das 17 Unidades de Conservação onde a visitação acontece, o controle de acesso é feito em apenas, 4. Três delas, inclusive, não possuem estrutura mínima de visita. Todas as Unidades de Conservação estudadas que possuem Plano de Manejo estão fechadas, pelo menos oficialmente, ao público.

A visitação, portanto, é feita em desacordo com a norma vigente, o que reflete, ao mesmo tempo, a dificuldade do Estado em elaborar os Planos de Manejo dentro do prazo legal de 5 anos, a contar da criação da UC ou da edição da Lei Complementar Distrital nº 827/10, caso a área já existisse antes do mencionado diploma[295], e o descrédito pelo qual essa ferramenta vem passando nos últimos anos.

O Plano de Manejo, cuja importância foi reconhecida por Lei, tem sido objeto de críticas devido à baixa qualidade e utilidade de alguns documentos provocados, em regra, pelos excessos e erros descritivos, falta de informação e interpretação cartográfica, zoneamentos e programas baseados em ritos e não em necessidades, alto custo de implantação, entre outros[296].

As deficiências identificadas nos Planos de Manejo, no entanto, embora afetem em alguma medida a sua efetividade, não podem ser utilizadas como desculpas para a não confecção desse instrumento sob pena de flagrante afronta aos Princípios da Legalidade da Prevenção e da Precaução.

295 Diz o art. 25 da Lei Complementar nº 827, de 22 de julho de 2010: As unidades de conservação devem dispor de um plano de manejo. (...) § 3º O plano de manejo de uma unidade de conservação será elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação. § 4º As unidades de conservação que não dispuserem de plano de manejo terão o prazo de cinco anos para elaborá-lo, a partir da data de publicação desta Lei Complementar.

296 DOUROJEANNI, MARC J. Análise Crítica dos Planos de Manejo de Áreas Protegidas no Brasil. In: Áreas Protegidas: Conservação no Âmbito do Cone Sul. Pelotas : A. Bager, 2003. pp. 1-20. Nesse sentido também: MILANO, M. S. Planejamento de unidades de conservação: um meio e não um fim. In: Atlas do I Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, Curitiba, 15-23 de novembro de 1997. Vol. I: pp.150-165; e DOUROJEANNI, M. J.; PÁDUA, M. T. Jorge. 2001. Biodiversidade: A Hora Decisiva. Ed. UFPR e Fundação O Boticário, Curitiba.

À luz da Constituição, cabe ao Estado implementar a letra e o espírito da Lei, inclusive, contra si próprio ou interesses imediatos ou pessoais do administrador, não lhe conferindo a ordem jurídica qualquer possibilidade de se valer da conveniência e da oportunidade no momento de zelar por ela[297].

Uma das incumbências atribuídas também ao Estado pelo artigo 225 da Constituição é o poder de polícia ambiental, que é comumente exercido por meio de ações fiscalizatórias[298].

No Distrito Federal, no entanto, além dos obstáculos inerentes à atividade, a atuação fiscal tem se mostrado limitada devido à defasagem das normas, notadamente, no que tange à inexistência de poligonais, e à forma como a competência fiscalizatória vem sendo alocada, conforme se mostrará no tópico seguinte.

2.3. Fiscalização ambiental: da alocação administrativa insatisfatória à falta ou a desatualização da regulamentação

A fiscalização ambiental é um poder-dever que, além de ser inerente ao exercício do poder de polícia no qual o Estado limita ou disciplina direito, regula a prática ou a abstenção de ato em prol do interesse afeto à saúde, à conservação dos ecossistemas, entre outros[299], decorre de várias normas constitucionais e infraconstitucionais[300].

Na Constituição, esse poder-dever encontra amparo no artigo 23, incisos VI e VII, que determina ser competência comum dos entes federativos a proteção do meio ambiente, o combate à poluição em todas as suas formas, além da preservação das florestas, da fauna e da flora, no artigo 170, inciso VI, que elenca a defesa do meio ambiente como um dos princípios da ordem econômica, e no artigo 225, que impõe ao poder público o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Na legislação ordinária, a atividade fiscalizatória também encontra fundamento na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/81) e na Lei dos Crimes e Ilícitos Administrativos contra o Meio Ambiente (Lei Federal nº 9.605/98).

Na Lei Federal nº 6.938/81, os incisos I e V do artigo 2º estabelecem que são princípios da Política Nacional do Meio Ambiente a ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico e o controle das atividades potencial e efetivamente poluidoras. O artigo 6º, por sua vez, designa quais são os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

Na Lei Federal nº 9.605/98, o artigo 70, além de ter definido como infração administrativa ambiental toda a ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, também indicou ser competente para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos integrantes do SISNAMA, além de outros que recebam essa atribuição.

No Distrito Federal, atualmente, o órgão integrante do SISNAMA que tem competência para controlar e fiscalizar, com poder de polícia, o manejo dos recursos ambientais e hídricos, bem como toda e qualquer atividade ou empreendimento que cause ou possa causar poluição ou degradação do meio ambiente e dos recursos hídricos é o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos - Brasília Ambiental, nos termos

297 STJ. REsp 1.071.741/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin. Disponível em: < https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stjrevistaeletronica2015_239_1_capUnidadedeConservacao.pdf>. Acesso em: 17 de mai. 2017.

298 MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em Foco. 5ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 822-823.

299 MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 385.

300 STJ. REsp 1.071.741/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin. Disponível em: < https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stjrevistaeletronica2015_239_1_capUnidadedeConservacao.pdf>. Acesso em: 17 de mai. 2017

do artigo 2º, I e II, e § 2º da Lei Distrital nº 3.984/07[301].

No que tange às Unidades de Conservação, no entanto, a fiscalização tem se mostrado limitada, principalmente, por dois motivos: a forma como essa atribuição tem sido administrativamente alocada e a falta ou a desatualização das normas regulamentadoras.

No âmbito distrital, ao contrário do que ocorre na esfera federal, na qual o agente público responsável pela fiscalização pode ser tanto o Analista como o Técnico Ambiental, nos termos da Lei Federal nº 10.410/02[302], a atribuição fiscalizatória é conferida, especificamente, ao Auditor Fiscal de Atividades Urbanas, na área de especialidade de Controle Ambiental[303]. As demais competências afetas à seara ambiental são exercidas pelos Técnicos e Analistas da carreira de Atividades do Meio Ambiente[304] cujas atribuições foram definidas pela Portaria Conjunta SEPLAG/IBRAM nº 2/09[305].

Aos Agentes de Unidades de Conservação e Parques compete, entre outras coisas, executar atividades relacionadas ao controle de estudos e programas ambientais, recuperar áreas degradadas em geral e auxiliar na promoção de atividades de educação ambiental em áreas protegidas[306].

Apesar dos integrantes das carreiras mencionadas estarem lotados no IBRAM/DF, há uma diferença entre a esfera distrital e a federal, além de tantas outras, com relação à forma de gestão das Unidades de Conservação que pode restringir a proteção e a fiscalização desses espaços: não existe nenhum fiscal lotado nas UCs ou nos demais Espaços Territoriais Especialmente Protegidos ou, especificamente, designados para atuar somente nessas áreas.

Todos estão lotados na Superintendência de Auditoria, Fiscalização e Controle Ambiental - SUFAM, distribuídos entre a Coordenação de Fiscalização de Atividades Licenciáveis e Poluição Ambiental – COFAM e a Coordenação de Fiscalização de Fauna, Flora e Uso do Solo - COFAS e suas respectivas gerências, no edifício sede do IBRAM/DF.

Dentro da COFAS, a Gerência de Fiscalização de Flora é a unidade orgânica dentro da estrutura da SUFAM que tem competência para fiscalizar as Unidades de Conservação[307]. Esta Gerência conta, atualmente, com 19 fiscais para atuar em todos os Espaços Territoriais Especialmente Protegidos e exercer as demais competências que lhe são atribuídas[308].

O trabalho da fiscalização, em regra, é desenvolvido com base no planejamento interno e nas demandas externas geralmente oriundas do Comitê de Governança do Território, dos demais órgãos e dos canais de denúncia[309].

Internamente, as denúncias feitas pelos agentes de parque ou pelos demais servidores do IBRAM, em regra, são formalmente encaminhadas à fiscalização por meio de memorando, mas em casos emergenciais

301 A SEMA é o órgão da Administração Direta distrital responsável por formular políticas, planejar, organizar, dirigir e controlar a execução de ações nas áreas de resíduos sólidos, recursos hídricos, educação ambiental e áreas protegidas, visando o desenvolvimento sustentável do DF. O IBRAM, por sua vez, é o ente executor de políticas públicas ambientais e de recursos hídricos no Distrito Federal.

302 BRASIL. Lei nº 10.410, de 11 de janeiro de 2002. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10410.htm>. Acesso em: 28 de mai. 2017.

303 DISTRITO FEDERAL. Lei nº 2.706, de 27 de abril de 2001. Disponível em:< http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-65796!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em: 28 de mai. 2017.

304 DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.302, de 27 de janeiro de 2009. Disponível em:< http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR119079!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em: 28 de mai. 2017.

305 DISTRITO FEDERAL. Portaria Conjunta SEPLAG/IBRAM nº 2, de 6 de fevereiro de 2009. Disponível em:< http://www.tc.df.gov.br/SINJ//Norma/59715/Portaria_Conjunta_2_06_02_2009.pdf>. Acesso em: 28 de mai. 2017.

306 DISTRITO FEDERAL. Portaria Conjunta SEPLAG/IBRAM nº 2, de 6 de fevereiro de 2009. Disponível em:< http://www.tc.df.gov.br/SINJ//Norma/59715/Portaria_Conjunta_2_06_02_2009.pdf>. Acesso em: 28 de mai. 2017.

307 Informação obtida pela Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00391000187201741.

308 Informação obtida pela Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00391000187201741.

309 Informação obtida pela Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00391000187201741.

as demandas também são feitas por telefone. Além disso, os relatórios enviados pelos agentes de parque, quando se trata de ETEPs, relatando danos, infrações e crimes ambientais podem ser utilizados para atuação a *posteriori* dos auditores fiscais, já que os mencionados servidores possuem fé pública[310].

Essa forma de alocação administrativa dos agentes públicos competentes para o exercício da atividade fiscalizatória, principalmente, quando se trata das Unidades de Conservação do DF, contempla várias nuances.

De forma simplória, como fator positivo, pode-se mencionar o fato de que a rotatividade dos agentes responsáveis pela autuação impede que sejam facilmente identificáveis pelos possíveis infratores. A identificação prévia dos agentes fiscais pode fazer com que o pretenso autor da infração administrativa ambiental aguarde o melhor momento para praticar o ilícito administrativo.

Por outro lado, a não designação ou não lotação de fiscais nas UCs tem como um de seus efeitos mais contraproducentes a perda da chance de atuação imediata, principalmente, porque o fluxo normal de comunicação de infração administrativa, que tem como pressuposto a observância da estrutura hierárquica, faz com que uma denúncia demore alguns dias até que seja recebida na unidade responsável pela fiscalização[311].

Não obstante, o efeito negativo gerado pela forma atual de alocação dos agentes fiscais parece se sobrepor sobre os possíveis aspectos positivos por prolongar o tempo de resposta do Estado.

O ideal, notadamente, em face dos avanços alcançados no âmbito federal, era que os fiscais fossem lotados nas UCs. No entanto, sem um estudo aprofundado sobre todas as facetas que envolveriam essa mudança, não é possível afirmar que essa seria a melhor solução.

O mesmo, porém, não se pode dizer com relação à designação de auditores fiscais para atuarem especialmente nas UCs e nos demais ETEPs do Distrito Federal. Sendo a criação de Unidades de Conservação uma política pública de Estado, a fiscalização satisfatória é parte da estratégia de preservação desses ambientes. Isso, certamente, inclui alocação de pessoal e ajuste da estrutura administrativa.

O Estado precisa se fazer presente porque "a omissão das autoridades é compreendida pelos degradadores de plantão como autorização implícita para o desmatamento, a exploração predatória e a ocupação ilícita"[312].

Aliás, durante a visita feita à Reserva Biológica do Guará e ao Parque Ecológico Ezechias Heringer, foi possível observar duas ações potencialmente danosas ao meio ambiente. Na Unidade de Proteção Integral, notou-se a presença de pessoas com varas de pescar, embora tal categoria não admita o uso direto de seus recursos naturais. Já na Unidade de Uso Sustentável, flagrou-se a deposição de entulhos.

A atividade fiscalizatória ambiental no DF, além das dificuldades que lhe são inerentes devido ao seu caráter coercitivo e preventivo, também esbarra na carência de servidores. Atualmente, 89 auditores fiscais integram o quadro de servidores da Autarquia ambiental[313], número aquém do necessário, já que em 2013 o IBRAM informou ao Tribunal de Contas do Distrito Federal que necessitava de 110 auditores fiscais para realizar todas as atribuições fiscalizatórias que lhe são afetas[314].

A limitação da atividade fiscalizatória ambiental, no entanto, não está relacionada exclusivamente com a forma de alocação física dos agentes fiscais, uma vez que a falta ou a desatualização da normatização tam-

310 Informação obtida pela Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00391000187201741.

311 A Gerência de Fiscalização de Flora informou que a lotação de fiscais nas UCs já foi cogitada. Um dos maiores obstáculos, porém, é o pequeno número de auditores e o grande número de áreas. Pedido nº 00391000187201741.

312 STJ. REsp 1.071.741/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin. Disponível em: < https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stjrevistaeletronica2015_239_1_capUnidadedeConservacao.pdf>. Acesso em: 17 de mai. 2017.

313 Informação obtida pela Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00391000187201741.

314 TCDF. Auditoria Operacional. Disponível em:< http://www.tc.df.gov.br/ice5/auditorias/SEAUD%20-%20Auditorias_Arquivos/Relat%C3%B3rio%20Final%20e%20Decis%C3%A3o%20-%205505-13.pdf>. Acesso em: 28 de mai. 2017.

bém impede a realização de um controle eficiente. Uma lacunas legais mais sensíveis no que refere às UCs é a indefinição das poligonais.

A ausência de poligonal pode impedir a caracterização das infrações administrativas ambientais que só podem ser praticadas dentro das Unidades de Conservação, como aquelas descritas a partir do artigo 84 do Decreto Federal nº 6.514/08[315].

No caso específico de uso irregular do solo, que é a infração administrativa mais recorrente, a fiscalização ambiental do IBRAM, quando não tem elemento, ou melhor, a poligonal para certificar a ocorrência da ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente dentro de uma Unidade de Conservação se articula junto à Agencia de Fiscalização do Distrito Federal, responsável pela inspeção das atividades urbanas, para que a infração seja tipificada, quando possível, pelo menos como ocupação de área pública[316].

A indefinição dos limites da maioria das UCs do DF traz, portanto, insegurança quanto à correta aplicação da norma, além de afrontar os princípios constitucionais da eficiência e da celeridade.

Outro fator que afeta negativamente a atividade fiscalizatória é a desatualização das leis ambientais distritais. A Lei Distrital nº 041, por exemplo, que versa sobre a Política Ambiental Distrital foi editada em 1989[317]. Apesar de ter representado um avanço naquela época, hoje não faltam críticas ao seu abstrativismo e a sua normatização parcial.

Do mesmo modo, a Lei Distrital nº 3.031, de 9 de agosto de 2002, que instituiu a Política Florestal do DF, além de ser genérica, não versa diretamente sobre as Unidades de Conservação distritais até porque a Lei que criou o Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza só foi editada em 2010.

Todas as considerações tecidas são apenas alguns exemplos dos entraves que obstaculizam de algum modo à proteção e à defesa da biodiversidade nas Unidades de Conservação do Distrito Federal por meio da atividade fiscalizatória. Qualquer que seja o problema enfrentado pelas UCs do DF, no entanto, ele - sem dúvidas - perpassa pela questão financeira, como será demonstrado no tópico a seguir.

2.4. Irregularidade na aplicação dos recursos financeiros: da não aplicação dos recursos disponíveis à não priorização das UCs

A insuficiência dos recursos financeiros destinados à implantação e manutenção das Unidades de Conservação tem sido historicamente um dos obstáculos mais frequentes à preservação dessas áreas ao lado da falta de planejamento[318].

Isso porque alguns dos problemas enfrentados por esses Espaços Territoriais Especialmente Protegidos - ETEPs, como o reduzido número de servidores, de Planos de Manejo e a falta de regularização fundiária, estão diretamente ligados à escassez de recursos[319].

315 BRASIL. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm>. Acesso em: 28 mai. 2017.

316 Informação obtida pela Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00391000187201741.

317 DISTRITO FEDERAL. Lei nº 041, de 13 de setembro de 1989. Disponível em:< http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Norma/17899/Lei_41_13_09_1989.html>. Acesso em: 28 mai. 2017.

318 Exemplos da falta de planejamento do sistema: instituição de unidades de proteção integral em locais onde há populações tradicionais residentes e cuja fragilidade do ecossistema envolvido não demande tal grau de proteção, deficiência na comunicação com as populações do entorno, ausência de proteção equânime entre os biomas nacionais, falta de utilização de critérios científicos no processo de criação da UC, etc. LEUZINGER, Márcia; GODOY, Larissa. O financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil. Disponível em:< https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512457/001041600.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 mai. 2017.

319 LEUZINGER, Márcia; GODOY, Larissa. O financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil. Disponível em:< https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512457/001041600.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 mai. 2017.

No Brasil, a maior parte do financiamento das áreas protegidas provém do orçamento público, que tem sido ao longo dos anos subdimensionado[320], aumentando, ainda mais, a necessidade de constante aporte financeiro[321].

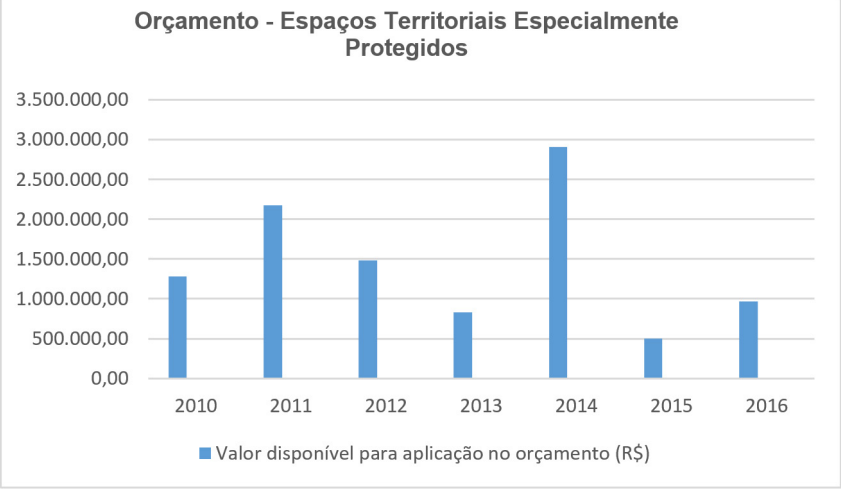
No Estudo "Pilares para a Sustentabilidade Financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação" realizado em 2009, estimou-se que seria preciso investir, aproximadamente, R$ 611 milhões nas UCs Federais e R$ 1,18 bilhão nas UCs estaduais para que elas tivessem um patamar mínimo de estruturação[322].

No Distrito Federal, o financiamento das Unidades de Conservação e dos demais Espaços Territoriais Especialmente Protegidos é feito, em regra, por meio do orçamento público e pelas receitas oriundas da Compensação Ambiental e da Compensação Florestal, conforme retratado no item 1.4.

A aplicação desses recursos, no entanto, tem sido irregular porque o pouco orçamento público disponibilizado não tem sido executado de forma integral e os recursos oriundos da Compensação Ambiental e da Compensação Florestal não estão sendo canalizados somente para as Unidades de Conservação.

Para se ter uma ideia, ao longo dos últimos 7 anos, foram destinados pouco mais de 10 milhões de reais no orçamento público para os mais de 90 Espaços Territoriais Especialmente Protegidos - inclusive às Unidades de Conservação - que existem no Distrito Federal sob gestão do IBRAM, de acordo com o Mapa Ambiental de 2014 (ANEXO A), conforme demonstra o gráfico a seguir:

Gráfico 10 – Orçamento para os ETEPs – 2010 a 2016



Fonte: IBRAM, 2017.

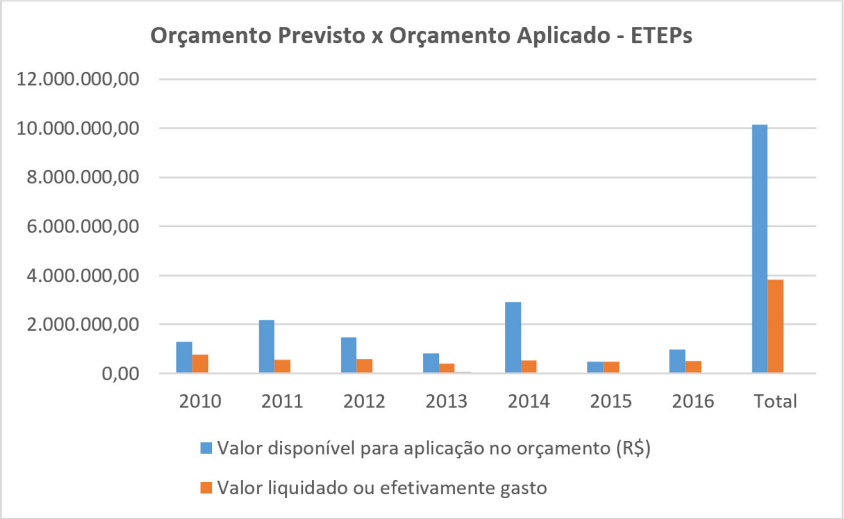
Desse montante total, porém, foi efetivamente aplicado, apenas, R$ 3.800.000,00 (três milhões e oitocentos mil de reais), o que representa menos da metade do orçamento disponível, conforme a visualização gráfica a seguir:

Gráfico 11 – Orçamento Aplicado x Orçamento Previsto na LOA

320 De acordo com Leuzinger e Godoy, o problema do subfinanciamento das áreas protegidas não é uma peculiaridade brasileira. As áreas protegidas em regiões tropicais de países em desenvolvimento também têm sido vítimas dessa realidade. Em muitos países latino-americanos, asiáticos e africanos, onde há concentração de *hotspots* de biodiversidade, os orçamentos médios giram em torno de 30% da quantidade mínima de que essas áreas necessitam para conservá-las.

321 LEUZINGER, Márcia; GODOY, Larissa. O financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil. Disponível em:< https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512457/001041600.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 mai. 2017.

322 MMA. PILARES para a Sustentabilidade Financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Disponível em:< http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf2008_dap/_publicacao/149_publicacao16122010113443.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2017.



Fonte: IBRAM, 2017.

A não execução do orçamento anual em sua integralidade significa que, se não houver inscrição em restos a pagar[323], o valor não gasto pode voltar ou não para o órgão ao qual tenha sido destinado, dependendo da fonte. Se a fonte for o Tesouro, a quantia não executada retorna ao Tesouro. Se a fonte for própria, apura-se o superávit e o dinheiro é alocado para o orçamento do ano seguinte[324].

Infelizmente, no âmbito da Administração Pública é relativamente comum a não execução do orçamento em diversas áreas, como saúde, educação e assistência social[325]. Na esfera ambiental, no entanto, essa novidade é motivo de surpresa porque o problema, em regra, é a insuficiência de recursos e não a inexecução do orçamento.

No IBRAM, porém, além dos recursos serem insuficientes para fazer frente à administração e a manejo de um número tão grande de ETEPs, o pouco valor disponibilizado não é executado. Primeiro, porque há uma dificuldade institucional no que tange a competência para a elaboração dos projetos necessários para a execução do orçamento, o que é agravado pelo reduzido quadro de pessoal tanto na área diretamente responsável pela gestão e implementação desses espaços como nas demais que deveriam prestar suporte na confecção desses instrumentos, como o setor de projetos. A elaboração de projeto básico[326], por exemplo, é

323 Os restos a pagar são "compromissos financeiros exigíveis que compõem a dívida flutuante e podem ser caracterizados como as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro de cada exercício financeiro". FERNANDES, Ernani Luiz Barros. Restos a pagar. Disponível em:< http://www.orcamentofederal.gov.br/biblioteca/estudos_e_pesquisas/Monografia_Ernani_Fernandes.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2017.

324 No quadro detalhamento de despesa, sabe-se que a fonte é o Tesouro quando começar com o numeral 1. A fonte será própria se iniciar com o número 2. Informações obtidas pela Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00391000177201714.

325 CLDF. Deputados criticam baixa execução do orçamento da Saúde no DF. Disponível em:< http://www.cl.df.gov.br/nl/ultimas-noticias/-/asset_publisher/IT0h/content/deputados-criticam-baixa-execucao-do-orcamento-da-saude-no-df?redirect=http%3A%2F%2Fwww.cl.df.gov.br%2Fnl%2Finicio>. Acesso em: 29 mai. 2017.

326 O artigo 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93 define projeto básico como: Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza; b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem; c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscali-

fundamental para que haja a correta caracterização da obra ou serviço no processo de licitação[327].

O segundo motivo está relacionado ao fato de que o aporte financeiro destinado à Superintendência de Gestão de Áreas Protegidas é sempre menor do que é solicitado pela Autarquia ambiental. Logo, o valor autorizado mal cobre as despesas com água, luz e telefone nas UCs e demais ETEPs[328].

O que sobra não tem sido suficiente para manter as estruturas existentes nem para financiar a implantação nas unidades que não dispõem desses equipamentos. Por isso, o ente ambiental tem se articulado para criar um banco com grandes e pequenos projetos, o que ajudará a equacionar a dificuldade de confecção dessas ferramentas e servirá para aproveitar os pequenos recursos[329].

No entanto, para que essa iniciativa seja de fato efetiva, os Planos de Manejo, dos quais dependem as instalações das estruturas mínimas necessárias, devem ser confeccionados e publicados[330].

Cumpre destacar, ainda, que de acordo com a necessidade do ente, o recurso, inicialmente, destinado na Lei Orçamentária Anual para um determinado programa de trabalho pode ser alterado para suprir outro, desde que a mencionada modificação seja feita por Lei. No último ano, inclusive, o IBRAM gastou 90% do seu orçamento com pessoal[331].

Todavia, o pouco orçamento público disponibilizado e a dificuldade da Autarquia ambiental em executar totalmente o montante reservado aos Espaços Territoriais Especialmente Protegidos têm sido disfarçados pelos recursos de Compensação Florestal e de Compensação Ambiental que foram destinados para essas áreas nos últimos anos.

Como visto, a Compensação Florestal tem como fundamento a supressão de indivíduo arbóreo tombado ou imune à corte em zona urbana ou de extensão urbana, o que gera o dever de compensar na forma de plantio ou de prestação de serviço, doação de equipamento e/ou execução de obras através de acordo escrito, conforme exceção legal prevista no Decreto Distrital nº 14.783/93.

Ao contrário da Compensação Ambiental, no entanto, a Compensação Florestal não é destinada exclusivamente às Unidades de Conservação do Distrito Federal. A única ressalva que o Decreto responsável pela criação do mencionado instituto faz é com relação à parte que pode ser convertida, cuja destinação deve ser feita em prol do meio ambiente, dos Parques de Uso Múltiplos e das Unidades de Conservação (art. 8º, Decreto Distrital nº 14.783/93).

Por ter pouca difusão social, os maiores devedores de Compensação Florestal são as pessoas jurídicas, já que raras são as pessoas físicas que conhecem e buscam previamente obter autorização para supressão de vegetação. Geralmente, a compensação devida pelos cidadãos só vem após a atuação da fiscalização ambiental.

Aliás, o custo para compensar e a forma ambientalmente ineficiente são os argumentos que movem a tentativa de reformulação deste instrumento[332]. Enquanto isso não acontece, continuam válidas as diretrizes

---

zação e outros dados necessários em cada caso; f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados. BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 31 mai. 2017.

327 De acordo com o artigo 7º, § 9º, da Lei nº 8.666/93, o projeto básico é exigido mesmo em caso de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

328 Informações obtidas pela Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00391000177201714.

329 Informações obtidas pela Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00391000177201714.

330 Informações obtidas pela Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00391000177201714.

331 CLDF. Ibram gasta R$ 58,6 milhões com pessoal e apenas R$ 3 milhões com área fim. Disponível em:< https://www.cl.df.gov.br/ultimasnoticias//asset_publisher/IT0h/content/ibramgastar586milhoescompessoaleapenasr3milhoescomareafim?redirect=https%3A%2F%2Fwww.cl.df.gov.br%2Fweb%2Fguest%2Fultimas-noticias>. Acesso em: 31 mai. 2017.

332 CONSERVATION STRATEGY. Definição de níveis de equivalência ecológica para a Lei de Compensação Florestal do Distrito Federal – Brasil. Disponível em:< http://conservation-strategy.org/es/project/defini%C3%A7%C3%A3o-de-n%C3%ADveis-de-equival%C3%AAncia-ecol%C3%B3gica-para-lei-de-compensa%C3%A7%C3%A3o-florestal-do-distrito-#.

estabelecidas pelo Decreto Distrital nº 14.783/93, cujas receitas têm se afigurado como uma importante fonte para o financiamento dos Espaços Territoriais Especialmente Protegidos do Distrito Federal.

A Compensação Ambiental, por sua vez, delineada pelo artigo 36 da Lei Federal nº 9.985/00, decorre do licenciamento ambiental dos empreendimentos sujeitos à estudo de impacto ambiental e seu respectivo relatório – EIA/RIMA, tendo como objetivo, *a priori*, apoiar à implantação e manutenção das UCs, notadamente, as de Proteção Integral. Somente quando o empreendimento afetar UC específica ou sua zona de amortecimento, que é admitida pela norma federal a destinação de recurso para as UCs de Uso Sustentável.

A ideia desse mecanismo financeiro é contrabalancear os impactos ambientais previstos nos processos de licenciamento ambiental, sendo uma das ferramentas mais relevantes e conhecidas de subsidio das áreas protegidas no Brasil [333].

O Distrito Federal, no entanto, ao instituir o Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza, modificou uma característica essencial desse instrumento: a vinculação prioritária dos recursos às Unidades de Proteção Integral.

O artigo 33 da Lei Complementar Distrital nº 827/10 não trouxe essa restrição prevista na norma federal, de modo que o empreendedor pela regra distrital é obrigado a apoiar a implantação e a manutenção de qualquer Unidade de Conservação. O artigo 50[334] da mencionada Lei apenas prioriza a aplicação dos recursos de compensação ambiental para as áreas afetadas, independentemente delas serem ou não Unidades de Proteção Integral, o que torna a combinação desses artigos inconstitucional por ofensa ao primado da repartição de competências[335].

Por força do artigo 24 da Constituição Federal[336], quando se trata de matéria legislativa, a competência é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, o que significa que mais de uma esfera administrativa pode dispor sobre um mesmo tema, embora a União tenha primazia na fixação de normas gerais[337].

De acordo com a Constituição, a prioridade da União não excluiu a competência suplementar dos Estados, que decorre da possibilidade de suprimento de alguma lacuna legal de competência da União, nem a

---

WS1qrMa1vIU>. Acesso em: 30 mai. 2017.

333 GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. Compensação ambiental e financiamento de áreas protegidas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed, 2015. p. 171.

334 Artigo 50, caput, da Lei Complementar nº 827/2010 estabelece que "as compensações ambientais advindas do processo de licenciamento ambiental serão aplicadas prioritariamente na unidade de conservação afetada e complementarmente observando o que dispõe o art. 33, § 2º".

335 COTEJO ENTRE LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL E LEI COMPLEMENTAR NACIONAL – INOCORRÊNCIA DE OFENSA MERAMENTE REFLEXA – A USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, QUANDO PRATICADA POR QUALQUER DAS PESSOAS ESTATAIS, QUALIFICA-SE COMO ATO DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL. – A Constituição da República, nos casos de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre União Federal, os Estados- membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, *Estudos de Direito Constitucional*, p. 336, item n. 2, 1995, Del. Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). Doutrina. Precedentes. – Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais [...], não pode ultrapassar os limites de competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade. – A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. Precedentes. STF. Plenário. ADI 2.903/PR. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 1O /12/2005, un. *DJe*, 19 set. 2008.

336 Na obra "Das Normas Gerais: Alcance e Extensão da Competência Legislativa Concorrente", Paulo Afonso Cavichioli Carmona destaca que as competências previstas nos artigos 23 e 24 da Constituição estão intimamente relacionadas, o que dificulta o trabalho do intérprete, notadamente, diante da superposição legislativa. Ao citar Vladimir Passos Freitas, o autor ressalta que há uma enorme dificuldade na divisão da competência entre os entes políticos, além de uma disputa de poder entre os órgãos ambientais. CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Das Normas Gerais: Alcance e Extensão da Competência Legislativa Concorrente. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 108.

337 SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 485.

competência plena, em caso de inexistência de lei federal com normas gerais[338].

Na hipótese em análise, porém, a Lei Federal nº 9.985/00, ao regulamentar o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, trouxe as diretrizes gerais que devem servir como parâmetro para os demais entes quando se trata da criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação da Natureza.

MACHADO lembra que

> As normas gerais da Lei nº 9.985/2000 aplicam-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, à medida em que eles criarem e mantiverem unidades que se ajustem aos dispositivos dessa lei. Seria, contudo, uma clara desobediência ao princípio constitucional da supremacia da norma geral federal, em matéria de meio ambiente (art. 24, CF), se alguns entes políticos se utilizassem dos nomes das unidades de conservação constantes da Lei nº 9.985/2000 e dessem para essas unidades outro regime jurídico[339].

Os Estados de Santa Catarina[340] e de Pernambuco[341], por exemplo, que possuem Sistemas Estaduais de Unidades de Conservação da Natureza, replicaram acertadamente em seus diplomas legais a vinculação dos recursos da Compensação Ambiental às Unidades de Proteção Integral, admitindo-se, em casos excepcionais, o beneficiamento de Unidades de Uso Sustentável nas hipóteses de afetação específica.

A existência de normativa federal, portanto, não impede que os Estados editem os seus próprios Sistemas de Unidades de Conservação, desde que o objetivo seja o aprimoramento e a ampliação visando ao atendimento das suas peculiaridades locais[342]. Todavia, "o Estado ao legislar concorrentemente, existindo uma norma da União sobre a matéria, somente poderá legislar no sentido de aperfeiçoá-la, ou seja, de torná-la *mais protetora* do meio ambiente. Jamais o contrário"[343].

A possibilidade de favorecimento de um número maior de Unidades de Conservação com a não vinculação dos recursos da Compensação Ambiental às Unidades de Proteção Integral pode até parecer mais benéfica ao meio ambiente, mas não é. Isso porque, em algumas categorias de UCs, as restrições de uso são muito limitadas e pouco eficientes para a conservação da biodiversidade, como as Áreas de Proteção Ambiental e as Áreas de Relevante Interesse Ecológico - ARIEs, por exemplo[344].

Assim, o comando inconstitucional do artigo 33 da Lei Complementar Distrital nº 827/10, que chegou a ser vetado pelo Governador, mas foi mantido pela Câmara Legislativa, é um fator limitante à proteção das unidades que mais privilegiam a conservação *in situ*, principalmente, devido à baixa ou nenhuma presença humana, proporcionada pelas unidades pertencentes ao grupo de proteção integral.

No Distrito Federal, a Compensação Ambiental e a Compensação Florestal, considerando, apenas, a parte que pode ser convertida em prestação de serviços, doação de equipamentos e/ou execução de obras, são responsáveis pela captação de volumosos recursos. A Tabela da Unidade de Compensação Ambiental e Florestal do IBRAM retrata essa situação:

---

338 MAGALHÃES, Vladimir Garcia. Competência concorrente em matéria ambiental: proteção ao meio ambiente e justiça. Disponível em:< http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/44>. Acesso em: 29 mai. 2017.

339 MACHADO, Paulo Affonso Lemes. Áreas Protegidas: a Lei nº 9.985/200. In: BENJAMIN, A. (Org.). Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 267.

340 SANTA CATARINA. Lei nº 14.675/2009. Disponível em:< http://www.institutohorus.org.br/download/marcos_legais/Lei%2014.675%20Codigo_ambiental_SC.pdfAcesso em: 30 mai. 2017.

341 PERNAMBUCO Lei nº 13.787/2009. Disponível em:< http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=13787&complemento=0&ano=2009&tipo=&url=>. Acesso em: 30 mai. 2017.

342 MAGALHÃES, Vladimir Garcia. Competência concorrente em matéria ambiental: proteção ao meio ambiente e justiça. Disponível em:< http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/44>. Acesso em: 29 mai. 2017.

343 MAGALHÃES, Vladimir Garcia. Competência concorrente em matéria ambiental: proteção ao meio ambiente e justiça. Disponível em:< http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/44>. Acesso em: 29 mai. 2017.

344 PÁDUA, Maria Tereza Jorge. O fim da APA de Guaraqueçaba? In: DOUROJEANNI, Marc J; PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Arcas à Deriva: unidades de conservação do Brasil. Rio de Janeiro: Technical Books, 2013. p. 150.

Tabela 10 – Recursos de Compensação Ambiental e de Compensação Florestal

Recursos da Compensação Ambiental e Florestal – 2010 a 2016				
Termos de Compromisso Formalizados	**Quantidade**	**Valor**	**Executado**	**% Executado**
Ambiental	38	R$ 108.529.115,85	R$ 27.870.714,34	25,68%
Público	15	R$ 62.651.715,18	R$ 2.827.641,10	4,51%
Privado	23	R$ 45.877.400,67	R$ 25.043.073,24	54,59%
Florestal	18	R$ 16.755.638,10	R$ 9.388.786,89	56%
Público	7	R$ 6.946.878,08	R$ 2.159.013,58	31,08%
Privado	11	R$ 9.808.760,02	R$ 7.229.773,31	73,71%
SUB-TOTAL	**56**	**R$ 125.284.753,95**	**R$ 37.259.501,23**	**29,74%**

Fonte: IBRAM, 2017[345].

Grande parte desses recursos, que se referem somente aos Termos de Compromissos já formalizados, foram destinados e, em alguns casos, parcialmente executados em diversas Unidades de Conservação e Espaços Especialmente Protegidos do Distrito Federal, conforme Quadro 5:

345 Dados obtidos pela Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00391000010201745.

Quadro 5 – Recursos destinados em favor da implantação e revitalização de Parques e UCs

Recursos destinados em favor da implantação e revitalização de Parques e UCs Termo de Compromisso Formalizado		
Unidade de Conservação	**Região Administrativa**	**Total**
Parque dos Jequitibás	Sobradinho	**R$ 508.816,08**
Parque Ecológico de Águas Claras	Águas Claras	**R$ 3.300.527,34**
Parque da Vila Planalto	Brasília	**R$ 228.308,05**
Parque Ecológico Ezechias Heringuer	Guará	**R$ 1.749.083,62**
Parque de Uso Múltiplo da Lago Norte	Brasília	**R$ 276.160,97**
Parque das Aves	Brasília	**R$ 400.000,00**
Parque Saburo Onoyama	Taguatinga	**R$ 1.891.121,17**
Parque da Asa Sul	Brasília	**R$ 1.891.121,00**
REBIO do Guará	Guará	**R$ 884.388,53**
Parque Urbano Bosque do Sudoeste	Sudoeste	**R$ 403.868,10**
Parque Ecológico e Vivencial do Riacho Fundo	Riacho Fundo	**R$ 2.880.228,94**
Parque Ecológico Dom Bosco	Lago Sul	**R$ 2.631.148,94**
Parque da Estrutural	Estrutural	**R$ 2.280.031,60**
Parque Urbano do Paranoá	Paranoá	**R$ 2.248.028,10**
Parque Ecológico das Garças	Lago Norte	**R$ 1.722.546,25**
Parque do Areal	Águas Claras	**R$ 1.032.990,83**
Parque Ecológico do Tororó	Santa Maria	**R$ 5.064.951,77**
Parque Ecológico de São Sebastião	São Sebastião	**R$ 2.760.000,00**
Parque Ecológico e Vivencial Recanto das Emas	Recanto das Emas	**R$ 1.350.000,00**
Parque Ecológico Três Meninas	Samambaia	**R$ 3.641.434,45**
Parque das Copaíbas	Lago Sul	**R$ 65.000,00**
Parque das Esculturas	Paranoá	**R$ 1.072.675,98**
ESEC-AE	Planaltina	**R$ 889.846,20**
Jardim Botânico de Brasília	Jardim Botânico	**R$ 4.781.395,41**
Parque Lago do Cortado	Taguatinga	**R$ 2.758.236,34**
Parque Recreativo do Gama – Prainha	Gama	**R$ 3.475.148,90**
Parque do Setor O	Ceilândia	**R$ 1.756.541,15**
Parque Recreativo e Ecológico Canela de Ema	Sobradinho	**R$ 3.485.772,72**
Parque Urbano e Vivencial do Gama	Gama	**R$ 3.783.006,58**
Parque Ecológico e Vivencial da Candangolândia	Candangolândia	**R$ 168.732,28**
Parque Península do Lago Sul	Lago Sul	**R$ 20.000,00**
Estação Ecológica do Cerradão[27]	Lago Sul	**R$ 149.079,11**
ARIE JK	Samambaia/Ceilândia	**R$ 6.946.048,82**
Sub Total		**R$ 66.496.239,23**

27 Na verdade, não é Estação Ecológica, mas Reserva Biológica.

Fonte: IBRAM, 2017[346].

346 Dados obtidos pela Lei de Acesso à Informação. Pedido nº 00391000010201745.

Dessas 33 áreas que foram indicadas para receber recursos de Compensação Ambiental e Florestal, no período de 2010 a 2016, apenas, 16 são Unidades de Conservação da Natureza, sendo 13 de Uso Sustentável – Parque Ecológico dos Jequitibás[347], Parque Ecológico Ezechias Heringer, Parque Ecológico e Vivencial do Riacho Fundo, Parque Ecológico Dom Bosco, Parque Ecológico Saburo Onoyama, Parque Ecológico Três Meninas, Parque Ecológico e Vivencial da Candangolândia, Parque Ecológico das Garças, Parque Ecológico Tororó, Parque Ecológico São Sebastião, Parque Ecológico e Vivencial Recanto das Emas, Parque Península do Lago Sul e ARIE JK – e 3 de Proteção Integral – Estação Ecológica Águas Emendadas, Reserva Biológica do Guará e Reserva Biológica do Cerradão

As demais são Espaços Territoriais Especialmente Protegidos por receberem algum tipo de proteção ambiental. A situação do Parque Ecológico de Águas Claras[348], do Parque Recreativo e Ecológico Canela de Ema e do Parque Urbano e Vivencial do Gama[349], no entanto, é mais complexa porque, em tese, eles não poderiam sequer ser enquadrados como ETEPs, uma vez que os atos legais responsáveis pela instituição dessas áreas foram declarados inconstitucionais. Aliás, foi justamente por isso que o Parque de Águas Claras[350] não foi incluído no grupo das Unidades de Conservação, levando-se em consideração que a proposta do presente trabalho é avaliar as UCs com ato de criação válido.

Nem mesmo a modificação, frisa-se, inconstitucional, da legislação distrital no que tange à Compensação Ambiental fez com que os recursos oriundos desse instrumento fossem harmonicamente distribuídos, embora se saiba que desde a edição do Plano de Diretrizes para a Aplicação dos Recursos da Compensação Ambiental – PDAR, a prioridade é a aplicação dos valores nas unidades diretamente afetadas, que estejam na mesma bacia do empreendimento ou localizada a um raio de 10 km dele, ou ainda nas UCs de Proteção Integral[351].

Do mesmo modo, não há qualquer justificativa para a centralização dos recursos de Compensação Florestal num número restrito de áreas, uma vez que, em tese, não haveria obstáculo para a distribuição da parcela convertida em serviços, obras e equipamentos entre todas as UCs.

O Plano de Diretrizes para Aplicação de Recursos da Compensação Florestal – PDARF, que passou a viger a partir de março deste ano, versa somente sobre quais ações são elegíveis para aplicação dessa contrapartida. Não há, porém, qualquer menção aos critérios de escolha do ETEP para recebimento do recurso[352].

Sem adentrar no mérito do valor que já foi executado, os dados transcritos são claros: não há uma distribuição equânime dos recursos de Compensação Ambiental e Florestal entre todas as UCs, já que o Distrito Federal possui 60 Unidades de Conservação[353], sendo 10 de Proteção Integral e 50 de Uso Sustentável, considerando apenas aquelas que possuem ato de instituição válido. Mesmo assim, os recursos mencionados

347 O Parque dos Jequitibás foi recategorizada para Parque Ecológico dos Jequitibás pelo Decreto Distrital nº 38.368, de 26 de julho de 2017.

348 Na Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal tramita a Ação Civil Pública nº 2016.01.1.123101-8, que versa sobre o Parque Ecológico de Águas Claras. Em primeira instância foi deferida liminar determinando o cercamento da unidade, mas o IBRAM e o DF recorreram da decisão.

349 O Parque Urbano e Vivencial do Gama já está em fase avançada de recriação. A consulta pública foi realizada no dia 20 de maio de 2017. IBRAM. Parque Urbano e Vivencial do Gama recebe equipamentos públicos. Disponível em:< http://www.ibram.df.gov.br/noticias/item/3091-parque-urbano-e-vivencial-do-gama-recebe-equipamentos-p%C3%BAblicos.html>. Acesso em: 30 mai. 2017.

350 Na Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal tramita a Ação Civil Pública nº 2016.01.1.123101-8, que versa sobre o Parque Ecológico de Águas Claras. Em primeira instância foi deferida liminar determinando o cercamento da unidade, mas o IBRAM e o DF recorreram da decisão.

351 IBRAM. Plano de Diretrizes para Aplicação dos Recursos oriundos da Compensação Ambiental - PDAR. Disponível em:< http://www.ibram.df.gov.br/informacoes/camara-de-compensacao-ambiental.html>. Acesso em: 12 jan. 2017.

352 IBRAM. Plano de Diretrizes para Aplicação de Recursos da Compensação Florestal – PDARF. Disponível em:< http://www.ibram.df.gov.br/images/PDARF.pdf>. Acesso em: 5 set. 2017.

353 Das 60 UCs do Distrito Federal com ato institutivo válido, apenas, uma – Estação Ecológica Jardim Botânico – não está sob gestão do IBRAM.

foram destinados ao longo dos anos, apenas, para 16 UCs, ou seja, para menos de 27% das áreas integrantes do SDUC.

A destinação dos recursos de Compensação Florestal para os Parques de Uso Múltiplo e demais ETEPs não é ilegal porque também compete ao IBRAM a administração desses espaços, mas é contraproducente porque muitas dessas áreas não possuem sequer atributos ecológicos relevantes - como o Parque Urbano Bosque do Sudoeste. No caso da Compensação Ambiental, porém, nunca é demais lembrar que por força de Lei, os recursos devem ser direcionados exclusivamente às UCs.

Como restam ser distribuídos e aplicados mais de 70% dos valores captados – 88 milhões -, a expectativa é que os recursos de Compensação Ambiental e Florestal possam ser direcionados para as demais Unidades de Conservação, notadamente, porque a sua concentração numa quantidade reduzida de UCs, assim como a não execução integral do orçamento destinado a essas áreas, prejudica a consolidação do Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza, explicando, de certa maneira, as limitações provocadas pelos os problemas retratados até então.

Aliás, a somatória das limitações provocadas pela (des)governança das Unidades de Conservação, exacerbadas pelo pouco envolvimento da sociedade na gestão desses espaços, tem aumentado a pressão urbana sobre as UCs, tema que será abordado no próximo subitem.

2.5. Pouco envolvimento da sociedade na gestão das UCs

Um dos reflexos da inconsciência ambiental, que decorre do raro ou nenhum conhecimento da população quando se trata de temas ligados ao meio ambiente[354], é o pouco envolvimento da sociedade na gestão das Unidades de Conservação e dos demais Espaços Especialmente Protegidos.

Como visto no Capítulo I, o regime jurídico que rege as Unidades de Conservação, seja no âmbito federal ou distrital, talvez tenha sido aquele que melhor incorporou o Princípio da Gestão Democrática ao tornar obrigatória a participação popular nas consultas públicas, nos Conselhos Gestores e na elaboração, atualização e implementação dos Planos de Manejo das Áreas de Proteção Ambiental - APAs e, quando aplicável, das Florestas Distritais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico - ARIEs[355].

As consultas públicas, que devem ser realizadas preferencialmente nas comunidades diretamente afetadas, são extremamente importantes para que a sociedade seja informada e se manifeste quanto à proposta de criação, limitação e zoneamento de uma Unidade de Conservação feita pelo Poder Público[356].

Por ser tratar de um escrutínio público, o evento deverá ser amplamente divulgado, inclusive, em veículos oficiais de comunicação. A eleição do local e a escolha do horário também devem ser feitas de modo a propiciar a presença das pessoas para que a participação comunitária não seja cerceada ou prejudicada[357].

A participação da sociedade, no entanto, costuma ser baixa. Geralmente, os poucos participantes aparecem para defender seus próprios interesses. Aliás, talvez seja por isso que as consultas públicas não trazem consigo poder de veto, de modo que mera discordância não é capaz de reverter uma deliberação, devida-

354 Na verdade, as temáticas relacionadas aos recursos naturais costumam ser discutidas pela sociedade somente em momentos de crise, como está ocorrendo com a questão hídrica nacional e distrital. Antes da escassez de água, por exemplo, para o senso comum, o Parque Nacional de Brasília era, apenas, a "água mineral". Hoje, no entanto, além do viés recreativo, a área também é conhecida por abrigar a barragem de Santa Maria.

355 No âmbito federal, a ampla participação da população é assegurada na elaboração, atualização e implementação dos planos de manejo das reservas extrativistas, das reservas de desenvolvimento sustentável, das áreas de proteção ambiental, e quando couber, das florestas nacionais e das áreas de relevante interesse ecológico, nos termos do artigo 27, § 2º da Lei nº 9.985/2000.

356 UCSOCIOAMBIENTAL. Consulta Pública. Disponível em:< https://uc.socioambiental.org/a-cria%C3%A7%C3%A3o-de-uma-uc/consulta-p%C3%BAblica>. Acesso em: 2 jun. 2017.

357 WWF. Consulta pública e Unidade de Conservação. Disponível em:<http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/consulta_publica_unid_conservacao.pdfAcesso em: 2 jun. 2017.

mente fundamentada pelo Poder Público, embora seja salutar que a decisão final esteja reajustada ao interesse da comunidade, desde que tais intenções estejam amparadas na normatização vigente[358].

Os Conselhos Gestores, por sua vez, podem proporcionar transparência à gestão das Unidades de Conservação ao permitir o controle social e a participação nas decisões que serão tomadas pelo órgão gestor, mesmo a maioria sendo de caráter meramente consultivo.

No Distrito Federal, o desrespeito à Lei com a lenta instituição de Conselhos Gestores, além da questão da escassez de recursos humanos para coordenar tais atividades, pode estar associada à dificuldade de se romper com o modelo de gestão comumente adotado no Brasil, que é tipicamente excludente, já que "a opção pelo modelo inclusivo (...) torna a gestão e a confecção dos documentos de planejamento mais trabalhosas, pois vários interessados devem ser ouvidos"[359].

MACHADO pontua que

> A participação dos cidadãos e das associações não merece ser entendida como uma desconfiança contra os integrantes da Administração Pública, sejam eles funcionários públicos ou pessoas exercendo cargos em caráter transitório ou em comissão. Essa participação também não é substitutiva da atuação do Poder Público. A proteção dos interesses difusos deve levar a uma nova forma participativa de atuação dos órgãos públicos (...). Essa atuação da comunidade, através das associações, ainda não mostrou toda a sua vitalidade[360].

Sendo assim, o cumprimento do dever legal de instituição dos Conselhos Gestores não significa, portanto, desconfiança ou substituição do papel do Poder Público frente à defesa e à preservação do meio ambiente, mas de exercício regular decorrente do próprio Estado Democrático de Direito, no qual a atuação efetiva da sociedade é assegurada e protegida.

Do mesmo modo que os instrumentos anteriores, a participação popular na confecção, atualização e implementação dos Planos de Manejo das APAs e, quando for o caso, das ARIEs e das Florestas Distritais, é importante porque nessas áreas há a possibilidade de exploração dos recursos naturais, devendo-se observar, nesse caso, as mesmas diretrizes utilizadas nas consultas públicas quanto ao local, ao horário e à divulgação para a realização das oficinas.

Ao estabelecer esses três modos de participação social – consulta pública, Conselho Gestor e Plano de Manejo -, a ideia da Lei foi fomentar envolvimento da sociedade na proteção das Unidades de Conservação, desde a sua concepção até o seu manejo e administração, na tentativa de tornar esse processo de aceitação, implantação e conservação menos complicado.

Na esfera distrital, no entanto, o primado da gestão democrática, aparentemente, não está sendo realizado na sua máxima medida nem pelo Estado que deixa de proporcionar os meios necessários, como os Conselhos Gestores, nem pelos cidadãos que pouco se articulam em prol da defesa do meio ambiente. Na verdade, raros são os locais em que a comunidade entende a relevância da preservação dos recursos naturais.

---

358 MANDADO DE SEGURANÇA. ESTAÇÃO ECOLÓGICA DA TERRA DO MEIO. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA REJEITADA. REALIZAÇÃO DE ESTUDOS TÉCNICOS E CONSULTA PÚBLICA ÀS POPULAÇÕES INTERESSADAS. FACULTATIVIDADE DE CONSULTA PÚBLICA PARA A CRIAÇÃO DE ESTAÇÃO ECOLÓGICA (§ 4º DO ART. 22 DA LEI 9.985/00). LEGALIDADE DA CRIAÇÃO DE MAIS DE UMA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA A PARTIR DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO ÚNICO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA PARA SE PERQUIRIR DE SUPOSTA SUBSERVIÊNCIA A INTERESSES INTERNACIONAIS. 1. (...). 3. A consulta pública, que não tem natureza de plebiscito, visa a "subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados" (art. 5º do Decreto 4.340/02) para a unidade de conservação, sendo facultativa quando se tratar de proposta de criação de estação ecológica ou reserva biológica (§ 4º do art. 22 da Lei 9.985/00). 4. Não há ilegalidade na criação de mais de um tipo de unidade de conservação da natureza a partir de um único procedimento administrativo. 5. Por constituírem matéria fática, dependente de instrução probatória, as suposições da impetrante de que o verdadeiro motivo da criação da Estação Ecológica da Terra do Meio seria a subserviência brasileira a interesses internacionais não podem ser aferidas em sede de mandado de segurança. 6. Segurança denegada. STF. MS 25347 DF. Min. CARLOS BRITTO. DJe-050 DIVULG 18-03-2010 PUBLIC 19-03-2010 EMENT VOL-02394-01 PP-00119

359 NURIT, Bensusan. Conservação da Biodiversidade em áreas protegidas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 69.

360 MACHADO. Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 131-132.

Essa aparente inconsciência ambiental do Estado e da sociedade tem feito com que a pressão urbana sobre as Unidades de Conservação seja contínua porque elas não são enxergadas como berços da biodiversidade, mas como grandes espaços ociosos.

A inutilidade das Unidades de Conservação distritais na visão da sociedade é reforçada pela inércia do Estado que não busca delimitar as poligonais das UCs, observar os instrumentos de gestão – Plano de Manejo e Conselho Gestor, promover a regularidade dominial, aplicar integralmente os recursos disponíveis e distribuir melhor os recursos extraorçamentários captados – Compensação Ambiental e Florestal.

À vista disso, não faltam problemas decorrentes da pressão urbana nas Unidades de Conservação, principalmente, ocasionados pela deposição irregular de resíduos sólidos, alterações no uso do solo, expansão urbana atrelada ao aumento da demanda por habitação[361], além das invasões.

No Estudo realizado pelo Grupo de Trabalho de Recategorização do IBRAM, que tem como objetivo adequar a realidade fática das UCs e dos ETEPs à categoria legal mais indicada, um dos elementos analisados foi justamente as pressões às quais essas áreas estavam submetidas[362].

Os critérios utilizados pelo GT para caracterizar a pressão urbana foram: presença de parcelamento de solo, depósito de entulho, escoamento de drenagem pluvial sem dissipador de energia, o que causa danos ambientais, e isolamento ou falta de conectividade. Das 60 Unidades de Conservação objeto do presente estudo, pelo menos, 48 sofrem algum tipo de pressão urbana[363].

As invasões, embora não tenham sido catalogadas nesse estudo como uma ameaça decorrente da urbanização por terem sido analisadas em apartado, também fazem parte desse universo por estarem associadas ao crescimento da aglomeração urbana[364].

A ocupação irregular é um problema crônico do Distrito Federal[365]. Nas Unidades de Conservação, ela ganha contornos ainda mais dramáticos porque os impactos sobre o solo, a fauna, a flora e os recursos hídricos são incalculáveis. Estima-se que mais de 27 UCs sofram com algum tipo de ocupação, sem mencionar as APAS e as ARIEs[366].

Obviamente que esse processo de apossamento ilegal é favorecido pelo não cumprimento da Lei que rege o Sistema Distrital de Unidades de Conservação, ou seja, pela omissão do Estado em efetivar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado por meio da instituição e consolidação de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos – ETEPs.

Há algumas áreas, como o Parque Ecológico e Vivencial Ponte Alta do Gama, em que os invasores se valeram da própria cerca da unidade para demarcar o "seu lote"[367]. A unidade citada é uma das que não possui poligonal definida, nem Plano de Manejo.

Outro caso emblemático é a Área de Relevante Interesse Ecológico da Vila Estrutural, cujas terras públicas foram parcialmente invadidas, prejudicando, inclusive, o Parque Nacional de Brasília, que é uma Unidade de Conservação Federal de Proteção Integral. Recentemente, a Justiça local determinou a desocupação e a recuperação da área[368].

---

361 CLDF. As Unidades de Conservação e os Parques – desafios para a conservação da natureza no Distrito Federal. Disponível em:<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/bitstream/123456789/1695/3/Ano%201%20n.%207%20out.%202015%20-%20As%20unidades%20de%20conserva%C3%A7%C3%A3o%20e%20os%20parques.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2017.

362 IBRAM. Planilha: Recategorização, 2015.

363 IBRAM. Planilha: Recategorização, 2015.

364 TUCCI, Carlos E. M. Urbanização e Recursos Hídricos. Disponível em:<http://docplayer.com.br/86927-Urbanizacao-e-recursos-hidricos.html>. Acesso em: 2 jun. 2017.

365 PRADO, Lindalva Ferreira. A ocupação irregular de terras no Distrito Federal e o impacto ambiental. Disponível em:< http://repositorio.uniceub.br/bitstream/123456789/607/3/20768492_Lindalva%20Prado.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2017. p. 27.

366 IBRAM. Planilha: Recategorização, 2015.

367 Detalhe observado na visita realizada ao local com os servidores do IBRAM.

368 TJDFT. ACP nº 2015.01.1.057244-4. Disponível em:< http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgi1?MGWLPN=SERVI

As limitações provocadas pela (des)governança das Unidades de Conservação do Distrito Federal, decorrentes, em grande parte, da inobservância da legislação vigente, não são excludentes. Na verdade, elas estão intrinsecamente interligadas, aparecendo de forma isolada em raros os casos.

O cenário até aqui desenhado, no entanto, não é fruto de um governo ou de uma gestão específica, mas de um processo gestado por aqueles que geriram e governaram o Distrito Federal desde a criação da nova capital.

Para romper com esse ciclo é preciso resiliência[369], tanto para quebrar o paradigma[370] atual de gestão como para convencer os desacreditados de que é possível ter um Sistema de Unidades de Conservação eficiente. A legislação traz algumas formas legais que podem ser utilizadas para aprimorar o modelo atual. Esse será o tema do último capítulo.

DOR1&NXTPGM=tjhtml122&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=180&CDNUPROC=20150110572444>. Acesso em: 3 jun. 2017.

369 Resiliência: 1. [Física] Propriedade de um corpo de recuperar a sua forma original após sofrer choque ou deformação. 2. [Figurado] Capacidade de superar, de recuperar de adversidades. PRIBERAM. Resiliência. Disponível em:< https://www.priberam.pt/DLPO/resili%C3%AAncia>. Acesso em: 15 jul. 2017.

370 Paradigma: 1. Algo que serve de exemplo geral ou de modelo. = PADRÃO. 2. [Gramática] Conjunto das formas que servem de modelo de derivação ou de flexão. = PADRÃO. 3. [Linguística] Conjunto dos termos ou elementos que podem ocorrer na mesma posição ou contexto de uma estrutura. PRIBERAM. Paradigma. Disponível em:< https://www.priberam.pt/dlpo/paradigma>. Acesso em: 15 jul. 2017.

Capítulo III - Possibilidades legais de se aprimorar o modelo de gestão de unidades de conservação do Distrito Federal

Delineado o cenário da (des) governança ambiental das Unidades de Conservação do Distrito Federal, caracterizado pela inobservância da legislação vigente, a proposta do presente capítulo é apresentar algumas opções previstas na lei que podem ser utilizadas para aperfeiçoar o modelo atual de gestão seja por meio da otimização das ferramentas disponíveis ou da pactuação de parcerias com a iniciativa privada.

O projeto, no entanto, não é esgotar todos os caminhos ou apontar soluções específicas para cada obstáculo retratado. A ideia, na verdade, é abordar alternativas que reflitam positivamente sobre várias frentes e possam ser adotadas de forma isolada ou concomitante.

Um dos caminhos, que, necessariamente , perpassa todas as variações apresentadas no presente capítulo, é a consolidação da governança ambiental por meio do envolvimento de atores civis e governamentais na gestão das Unidades de Conservação.

Outro modo de melhorar a consolidação das Unidades de Conservação é potencializando as formas de arrecadação de recursos, o que pode ser feito tanto com o aprimoramento das fontes já existentes como por meio da regulamentação das contribuições financeiras previstas na Lei Complementar Distrital nº 827/10.

A proposta é abordar, ainda, o estabelecimento de parcerias que permitam a administração compartilhada com entidades não estatais, sem fins lucrativos, além da possibilidade de transferência total da administração das Unidades de Conservação ao setor privado por meio de Parceria Público-Privada.

Por fim, pretende-se refletir sobre a criação de um ente específico para cuidar somente das Unidades de Conservação distritais, o que poderia priorizar a conservação dessas áreas.

3.1. Consolidação da governança ambiental: envolvimento de atores civis e governamentais na gestão das UCs

A palavra governança nasceu associada à gestão corporativa, mas com forte utilização, desde o início, também pela administração pública, pois, em ambas as áreas, tradicionalmente, as decisões costumavam ser tomadas visando ao atendimento dos interesses daqueles que detinham o poder econômico ou político[371].

Com a evolução das relações privadas e governamentais, no entanto, por meio do fortalecimento de práticas neoliberais, que reduziu o papel regulador do Estado, e da consolidação das organizações não governamentais, cresceu a pressão para que atores externos pudessem influenciar os processos de tomada de decisão nos mais variados setores[372].

Assim, a concepção de gestão deixou de considerar, apenas, os acionistas (*shareholders*) para incluir todas as demais partes interessadas (*stakeholders*)[373], ao mesmo tempo em que a influência externa também passou a se fazer presente no que até então era tido exclusivamente como política de Estado[374].

Desde então, o conceito de governança passou a variar dependendo das forças envolvidas, podendo ser

371 BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. Fundamentos de política e gestão ambiental, Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 158.

372 ALVES; Maria Odete; BURSZTYN, Marcel. Panacéias da boa governança: o caso do programa brasileiro de combate à desertificação. Disponível em:< https://www.academia.edu/7663968/Panaceias_da_boa_governan%C3%A7a_o_caso_do_Programa_Brasileiro_de_Combate_%C3%A0_Desertifica%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 6 jun. 2017.

373 BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. Fundamentos de política e gestão ambiental, Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 158.

374 ALVES; Maria Odete; BURSZTYN, Marcel. Panacéias da boa governança: o caso do programa brasileiro de combate à desertificação. Disponível em:< https://www.academia.edu/7663968/Panaceias_da_boa_governan%C3%A7a_o_caso_do_Programa_Brasileiro_de_Combate_%C3%A0_Desertifica%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 6 jun. 2017.

utilizado para sustentar a noção de Estado mínimo, para diferenciar a governança corporativa das outras formas usuais de gerenciamento, para indicar o envolvimento de figuras não estatais no âmbito da gestão pública, para retratar a popularização do acesso e da disseminação de informações, principalmente, atrelada à internet, e para referenciar as teias auto-organizadas como as organizações não governamentais e os movimentos sociais[375].

A definição de governança dada por ALVES e BURSZTYN, após analisar as mais variadas concepções sobre o tema, é uma das que melhor densifica toda a complexidade inerente ao conceito:

> Governança (...) diz respeito às normas, aos processos e às condutas através dos quais os diversos interesses numa sociedade são articulados, os recursos são geridos e o poder é exercido. Implica o Estado e a distribuição de poder entre as instituições de governo, assim como legitimidade e autoridade dessas instituições. Mas implica também a sociedade civil (atores sociais, econômicos, instituições baseadas na comunidade e grupos não organizados etc) em nível local, nacional, regional e global (WEISS, 2000; GRINDLE, 2004) [376].

A ideia de governança preconiza, portanto, a modificação do modo de governar a partir da adoção e exercício de ações adequadas[377] que legitimem o processo decisório por meio da cooperação, da solidariedade e da democracia, condições sem as quais não é possível a expressão dos diversos interesses envolvidos[378].

Logo, integram o mencionado conceito alguns elementos de boa governança como a participação popular, a descentralização dos recursos e das decisões, a democracia, a responsabilidade das instituições, a efetividade, a eficiência, a igualdade e a inclusão, a decisão orientada pelo consenso, entre outros[379], atributos que serão aprofundados adiante.

Na esfera ambiental, três eventos históricos, discretos e concomitantes contribuíram para a construção da governança: o florescimento de temas transnacionais – bens comuns globais, prejuízos globais etc -, a crise da definição de Estado-nação e a busca por novas instituições para solucionar problemas específicos[380].

A governança ambiental é o maior desafio da comunidade internacional para evitar uma verdadeira catástrofe na Terra. No entanto, o sucesso de uma agenda global depende, antes de tudo, da cooperação dos países no estabelecimento de regras e instituições voltadas à defesa do bem comum, o que certamente não pode ser feito de forma dissociada do enfrentamento das questões ambientais à nível nacional, regional e local[381].

Como o objetivo é combater o cenário ambiental apocalíptico por meio de uma ação "coordenada e de longo prazo, que envolve alianças de atores arrojados, inovadores e flexíveis, em níveis estatal e não estatal, sobretudo organizações não governamentais, dispostos a obter os recursos, o conhecimento e a participação

375 BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. Fundamentos de política e gestão ambiental, Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 159.

376 ALVES; Maria Odete; BURSZTYN, Marcel. Panacéias da boa governança: o caso do programa brasileiro de combate à desertificação. Disponível em:< https://www.academia.edu/7663968/Panaceias_da_boa_governan%C3%A7a_o_caso_do_Programa_Brasileiro_de_Combate_%C3%A0_Desertifica%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 6 jun. 2017.

377 ALVES; Maria Odete; BURSZTYN, Marcel. Panacéias da boa governança: o caso do programa brasileiro de combate à desertificação. Disponível em:< https://www.academia.edu/7663968/Panaceias_da_boa_governan%C3%A7a_o_caso_do_Programa_Brasileiro_de_Combate_%C3%A0_Desertifica%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 6 jun. 2017.

378 CAMARA, João Batista Drummond. Governabilidade e governança ambiental – revisando conceitos. Disponível em:< http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/ix_en/GT6-113-145-20110620233745.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2017

379 ALVES; Maria Odete; BURSZTYN, Marcel. Panacéias da boa governança: o caso do programa brasileiro de combate à desertificação. Disponível em:< https://www.academia.edu/7663968/Panaceias_da_boa_governan%C3%A7a_o_caso_do_Programa_Brasileiro_de_Combate_%C3%A0_Desertifica%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 6 jun. 2017.

380 CAVALCANTI, B. S. Reflexões sobre estratégias de consolidação da capacidade de governabilidade na América Latina. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 13. 2008. Buenos Aires, Argentina, 4 a 7 nov. 2008. In: CAMARA, João Batista Drummond. Governabilidade e governança ambiental – revisando conceitos. Disponível em:< http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/ix_en/GT6-113-145-20110620233745.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2017

381 TALBOTT, Strobe. Prefácio. *In*: IVANOVA, Maria H.; ESTY, Daniel C. *Governança ambiental global*, São Paulo: Senac, 2005, p. 15.

ativa dos cidadãos"[382], a governança não é e não pode ser confundida com governo ou com iniciativas de governo.

Por ser tratar de um conceito amplo, a governança abarca a esfera estatal, mas não somente ela, já que envolve instituições de governo, "mas implica também mecanismos de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam as suas demandas"[383].

Do mesmo modo, a governança ambiental não se restringe à existência de um arcabouço jurídico ou à própria evolução das políticas públicas ambientais[384], porque, além do alicerce de normas, compõem o mencionado conceito as instituições, os processos e os comportamentos que afetam a forma como os poderes serão exercidos quando se trata das atitudes relacionadas ao meio ambiente[385].

A governança ambiental, portanto, deve ser entendida como "a participação de todos e de cada um nas decisões que envolvem o meio ambiente, por intermédio de organizações civis e governamentais, a fim de obter ampla e irrestrita adesão ao projeto de manter a integridade do planeta"[386].

Dentro desse contexto, o Estado normalmente[387] tem um papel fulcral, por ser responsável por assegurar as condições políticas necessárias à exteriorização dos interesses envolvidos, de modo que os anseios de uns não se sobreponham sobre os demais, produzindo injustiça e concentração de benefícios[388].

A criação de condições para a manifestação de um número cada vez maior de atores faz com que os elementos norteadores da noção de governança – participação, descentralização, consenso, responsabilidade etc – sejam desmembrados em atributos e valores específicos[389].

Na seara ambiental, BURSZTYN e BURSZTYN esclarecem que esses critérios são atualizados e renovados constantemente devido à influência da governança ambiental global, que tende a determinar condutas e mecanismos visando ao Desenvolvimento Sustentável e é conhecida como *top-down*, e da pressão das bases sociais locais denominadas de *bottom-up*[390].

Assim, a boa governança ambiental é marcada pela presença dos seguintes valores: i) descentralização – dar ao nível local de governo maior poder de decisão; ii) subsidiariedade – transferência das funções quando

382 ESTY, Daniel C; Ivanova, Maria H. Governança ambiental global. São Paulo: Editora Senac, 2005. p. 14.

383 ROSENAU, James N. "Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial". In: ROSENAU, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. UNB e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. pp. 11-46. GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. Disponível em:< http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2017.

384 Nesse sentido: CÂMARA, João Batista Drummond. Governança Ambiental no Brasil: ecos do passado. Revista de Sociologia e Política V. 21, Nº 46: 125-146 JUN. 2013. Disponível em:< http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n46/08.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

385 CAVALCANTI, C. Economia e Ecologia: Problemas da Governança Ambiental no Brasil. Disponível em:< http://www.raco.cat/index.php/Revibec/article/download/38276/38150>. Acesso em: 6 jun. 2017.

386 ESTY, Daniel C; Ivanova, Maria H. Governança ambiental global. São Paulo: Editora Senac, 2005. p. 9.

387 BURSZTYN e BURSZTYN esclarecem que a atuação do Estado em alguns casos é secundária ou inexistente. BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. Fundamentos de política e gestão ambiental, Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 160.

388 BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. Fundamentos de política e gestão ambiental, Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 160-161.

389 CALAME e TAMENT enumeram oito características básicas da boa governança: i) participação – direta ou indireta; ii) Estado de Direito – estrutura legal que se aplique a todos os cidadãos; iii) transparência – cultivo do desejo de informar; iv) responsabilidade – dever de servir à sociedade, não os privilegiados; v) decisão em consenso – escuta qualificada dos diferentes grupos sociais; vi) igualdade e inclusividade – igualdade de todos perante os projetos; vii) efetividade e eficiência – os resultados produzidos devem ir ao encontro dos anseios da sociedade; e viii) fiscalização – as instituições públicas e privadas devem ser passíveis de fiscalização pela sociedade e pelas instituições que lhe dão suporte. CALAME, P.; TALMANT, A. Questão do estado no coração do futuro: o mecano da governança. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. In: CAMARA, João Batista Drummond. Governabilidade e governança ambiental – revisando conceitos. Disponível em:< http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/ix_en/GT6-113-145-20110620233745.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2017.

390 BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. Fundamentos de política e gestão ambiental, Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 168.

o Estado não se faz mais necessário; iii) flexibilidade – há um gradualismo para que os envolvidos assimilem as mudanças; iv) fortalecimento do processo decisório local – as decisões são mais legitimadas, embora haja o risco de sobreposição de interesses; v) empoderamento da sociedade – para que a participação seja efetiva, as regras devem ser definidas e cumpridas; vi) pertencimento – o não desenvolvimento do senso de pertencimento pode não refletir a vontade dos seus possíveis beneficiários; vii) responsabilização – não havendo cumprimento das prioridades, deve-se buscar a responsabilização; viii) equidade – imparcialidade e tratamento nos casos similares; ix) transparência – possibilidade de acesso às informações; x) segurança – proteção das identidades das comunidades, o que envolve a segurança pública, alimentar e social; xi) interesse público – o interesse da coletividade deve se sobressair nas decisões públicas; xii) justiça ambiental – proteção dos direitos das comunidades ameaçadas pelas modificações ambientais em seus modos de vida e habitats; e xiii) solidariedade intergeracional – o direito das futuras gerações não pode ser sacrificado na busca pelo crescimento do presente[391].

Comumente, o termo governança ambiental é empregado como sinônimo da expressão gestão ambiental, que também se refere à promoção de um conjunto de atos envolvendo o Estado, a sociedade civil e o setor produtivo com o fito de promover o uso racional dos recursos naturais[392].

BURSZTYN e BURSZTYN entendem, no entanto, que há uma tênue diferença entre os mencionados conceitos porque a gestão seria "na prática, condicionada a um processo político prévio, onde um complexo jogo de forças interage (governança)". Logo, para os autores, a governança, por estar situada no universo da política, conforma as visões e as traduz em estratégias enquanto a gestão as executa[393].

Independentemente disso, os autores reconhecem que, seja no universo da formulação ou da implementação, há a necessidade de utilização de instrumentos e de estratégias afetas ao campo político, jurídico, legislativo, executivo, econômico, científico, tecnológico, educacional, participativo, cooperativo e de articulação entre os diversos atores, estatais ou não, o que torna a relação entre ambas às definições simbiótica[394].

Isso explica, inclusive, o fato de que parte dos critérios e princípios propostos por BURSZTYN e BURSZTYN para fortalecer a gestão ambiental são semelhantes a alguns atributos inerentes à boa governança, como a participação popular, a subsidiariedade, o empoderamento, a responsabilização, a descentralização e a flexibilidade. A eles, no entanto, somam-se, ainda, de acordo com os citados autores, a necessidade de aprimoramento dos métodos que auxiliam a tomada de decisão, a priorização das ações preventivas sobre as corretivas, o gerenciamento do meio ambiente sob a perspectiva global, utilização adequada dos instrumentos de política pública, fortalecimento das instituições públicas que atuam na administração ambiental, a capacitação funcional, entre outros, valores que certamente também devem ser pensados no âmbito da governança[395].

Há, no entanto, um aspecto que parece diferir em ambos os conceitos: a percepção de que a conservação da natureza é uma obrigação de todos (pessoas físicas, jurídicas, instituições religiosas, instituições não governamentais, etc.) e, que, portanto, as decisões não devem ficar à cargo exclusivo dos entes estatais. Na governança, esse preceito é traduzido de forma muito mais clara porque a sociedade participa da construção da decisão, enquanto na gestão ela é, apenas, ouvida.

391 BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. Fundamentos de política e gestão ambiental, Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 168-174.

392 BURSZYTN, M. A. A.; BURSZTYN, M. Gestão ambiental no Brasil: arcabouço institucional e instrumentos. In: NASCIMENTOS, E. P.; VIANNA, J. N. S. Economia, meio ambiente e comunicação. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p. 85.

393 BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. Fundamentos de política e gestão ambiental, Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 200.

394 BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. Fundamentos de política e gestão ambiental, Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 200.

395 BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. Fundamentos de política e gestão ambiental, Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 201-205.

No Distrito Federal, a inobservância da legislação vigente e a apatia popular, responsáveis, em grande medida, por gerar os inúmeros problemas relatados no primeiro e no segundo capítulo do presente estudo, demonstram que o cenário no qual se inserem as Unidades de Conservação está distante do que se almeja em termos de gestão e mais afastada ainda da noção de governança.

Isso porque, além do descumprimento das normas afetas ao tema, não se percebe a adoção de muitas iniciativas por parte do Estado que envolva os atores civis e governamentais na gestão das Unidades de Conservação, o que é primordial para o fortalecimento desses espaços e do ideário de governança ambiental.

Nesse cenário, as organizações não governamentais que atuam na área ambiental poderiam ter um papel de destaque por conta do poder de mobilização, interação e ação. Sozinhas, no entanto, o grito delas fará, apenas, eco[396], uma vez que a gravidade dos problemas ambientais exige a participação de todos os atores – civis e governamentais.

A modificação da conjectura atual, no entanto, depende da observância das normas que integram o Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza e do desencadeamento de ações voltadas ao empoderamento dos entes governamentais e sociedade em geral.

A eclosão de ambas as ações deve ser feita concomitantemente, porque a mera imposição de um comportamento favorável ao meio ambiente, na forma de proibições, autorizações, normas e regulamentações ou de incentivos à adoção de uma postura ecologicamente correta, não serão suficientes para proteger a biodiversidade se não houver adesão da população a esse projeto.

Inúmeros são os caminhos para a mudança, mas, certamente, eles passam pela instauração e funcionamento dos Conselhos Gestores, pela promoção da educação ambiental nas escolas, nas Unidades de Conservação e no âmbito próprio setor público, além do cultivo do dever e do desejo de informar. Todas essas ações são, na verdade, obrigações impostas por Lei, justamente para facilitar e aprimorar o exercício do Estado Democrático de Direito.

Assim, o sucesso ou fracasso dessas iniciativas estarão diretamente relacionados ao empenho do Estado e daqueles que conhecem minimamente a importância da conservação da biodiversidade.

O Estado pode começar a fazer sua parte cumprindo a legislação vigente, ao regularizar a situação dos serviços de apoio à visitação, que estão sendo prestados ao arrepio da Lei nas UCs distritais, além de regulamentar a cobrança pelos serviços energéticos e hídricos prestados por esses espaços, o que servirá para ampliar os recursos que poderão ser destinados a elas, tema objeto do próximo tópico.

3.2. Efetivação das fontes de financiamento previstas no SDUC

A sustentabilidade econômica, insculpida no artigo 5º, inciso V, da Lei Complementar Distrital nº 827/10, é umas das finalidades que norteiam o Sistema Distrital de Unidades de Conservação[397].

Por se tratar de uma política pública, a sua construção depende, em grande parte, do aporte financeiro que deve vir do Estado, mas não somente dele. Isso porque é possível a obtenção de outras fontes de recursos[398], principalmente, num momento em que o pouco dinheiro que tem sido destinado às UCs mal cobre o gasto com pessoal[399].

396 No DF, as organizações não governamentais atuam individualmente ou de forma integrada já que a maioria faz parte do Fórum de ONGs Ambientalistas do DF.

397 Os incisos VI e IX da Lei Federal nº 9.985/00 estabelecem que a sustentabilidade econômica e a alocação adequada de recursos são diretrizes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

398 GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. Compensação ambiental e financiamento de áreas protegidas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed, 2015. p. 100.

399 Conforme informação fornecida no item 2.4, página 95, em 2016, o IBRAM empregou 90% do seu orçamento para pagar a folha de pessoal, que é uma despesa fixa obrigatória. Esse, porém, é um problema enfrentado pela maioria dos órgãos ambientais

A própria Lei que rege o Sistema Distrital de Unidades de Conservação traz a previsão de diversos mecanismos que podem ser utilizados para financiar essas áreas, como a cobrança de ingressos (art. 32), a exploração dos serviços de apoio à visitação (art. 30), as concessões florestais (art. 17), as doações (art. 31), a Compensação Ambiental (arts. 33 e 50), a cobrança pelos serviços energéticos (art. 41) e hídricos (art. 40) prestados pelas UCs, entre outros.

A proposta do presente tópico, no entanto, é abordar apenas dois desses instrumentos: a possível cobrança pelos serviços de suporte à visitação e pela utilização de recursos hídricos e energéticos prestados pelas UCs, que são duas fontes potenciais e adequadas à realidade do Distrito Federal, porém pouco exploradas.

3.2.1. Regularização e expansão dos serviços de apoio à visitação

O uso público nas Unidades de Conservação pode se tornar uma interessante fonte de recursos[400] dada a possibilidade legal de se cobrar pela venda de ingressos e pelos serviços de apoio à visitação, que podem ser ofertados sob a forma de atividades recreativas e esportivas, utilização de estruturas, como *camping*, uso de estacionamento, venda de alimentos e produtos, entre outros[401].

A implementação da cobrança de ingressos, no entanto, enfrenta vários obstáculos, principalmente, por limitar o acesso às Unidades de Conservação[402]. Além de depender da confecção de um minucioso estudo técnico, tal medida traz consigo, portanto, um alto custo político, razão pela qual encontra resistência no âmbito do governo e da sociedade.

No Distrito Federal, poucas são aquelas unidades em que a cobrança poderia ser feita com êxito, notadamente, em face da possibilidade de se desfrutar de alguns recursos naturais, como cachoeiras, paredões e cavernas. Das Unidades de Conservação de domínio público, por exemplo, o Parque Distrital Salto do Tororó talvez seja aquele onde a adoção desse tipo de política pudesse ser melhor implantada devido às atividades de ecoturismo já existentes no local[403]. Entre as Unidades de Conservação situadas em terras particulares, já existe a cobrança de ingressos pelo proprietário do local em pelo menos uma delas, qual seja, no Monumento Natural Espeleológico do Morro da Pedreira[404].

Já a cobrança pela exploração comercial de produtos, subprodutos e serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de Unidade de Conservação enfrenta obstáculos bem menores, embora deva necessariamente estar prevista no Plano de

do país. No estudo realizado pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade, pela WWF e pela Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Acre, por exemplo, foi revelado que, no ano de 2012, 70% dos recursos destinados às UCs acreanas foram usados para pagar pessoal, tendência que se manteve nos anos seguintes. Para saber mais: GELUDA, Leonardo; SERRÂO; FERRAZOLI Alexandre; PINHEIRO, Jakeline Bezerra; SILVA, Moacyr Araújo; CATAPAN, Marisete. Ambiente financeiro das unidades de conservação estaduais do Acre: desafios e oportunidades.– Rio de Janeiro: Funbio, 2015.

400 GODOY esclarece, no entanto, que a visitação como fonte de financiamento é limitada já que não deve objetivar lucro, mas a aproximação do visitante com a unidade. GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. Compensação ambiental e financiamento de áreas protegidas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed, 2015. p. 113.

401 GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. Compensação ambiental e financiamento de áreas protegidas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed, 2015. p. 104.

402 ECOA. Privatização de Unidades de Conservação em Debate. Disponível em:< http://riosvivos.org.br/privatizacao-de-unidades-de-conservacao-em-debate/>. Acesso em: 13 jun. 2017.

403 AGÊNCIABRASÍLIA. Parque Distrital Salto do Tororó será o primeiro de proteção integral em Brasília. Disponível em:< https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2015/05/18/parque-distrital-salto-do-tororo-sera-o-primeiro-de-protecao-integral-em-brasilia/>. Acesso em: 13 jun. 2017.

404 O proprietário da área cobra ingresso. Informação obtida junto ao IBRAM pela Lei de Acesso à Informação.

Manejo[405] e em regulamentação específica[406], porque é facultado ao usuário a utilização ou não desse tipo de serviço.

De acordo com a Lei Complementar Distrital nº 827/10, o desenvolvimento dessas atividades, com exceção das Áreas de Proteção Ambiental e das Reservas Particulares do Patrimônio Natural, deve ser previamente autorizado, sujeitando o seu explorador a contribuir financeiramente para a proteção, manutenção e implementação da unidade, conforme disposto em regulamento[407].

Como o mencionado diploma ainda não foi regulamentado, a única definição legal que se tem de produtos, subprodutos e serviços inerentes às Unidades de Conservação é aquela dada pelo Decreto Federal nº 4.340/02, responsável pelo disciplinamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Nessa norma, os produtos, subprodutos e serviços afetos às UCs são conceituados como sendo aqueles destinados à dar suporte físico e logístico a sua administração e à implementação das atividades de uso comum do público, como a visitação, a recreação e o turismo[408]. Incluem-se nesse rol, também, a exploração de serviços florestais (art. 25, parágrafo único, Decreto Federal nº 4.340/02).

A regulamentação federal, no entanto, não trouxe qualquer disposição sobre a natureza jurídica da prestação do serviço de apoio à visitação, embora tal conhecimento se mostre relevante para a definição das regras que nortearão a relação entre o Estado e o particular e entre este e os visitantes das unidades de domínio público beneficiadas com esse tipo de serviço[409]. Não há, também, qualquer especificidade com relação à exploração comercial nas Unidades de Conservação situadas em terras privadas, que obviamente devem estar previstas no Plano de manejo e ser autorizadas pelo ente gestor. Nesses casos, no entanto, os recursos auferidos serão revertidos ao proprietário e à proteção desses locais[410].

Sabe-se, porém, que a exploração comercial de produtos, subprodutos e serviços nessas áreas, notadamente, naquelas de domínio público, pode ser oportunizada por meio da delegação de serviços públicos[411] ou da outorga de uso privativo de bem público[412].

No Distrito Federal, o desenvolvimento desse tipo de serviço nas Unidades de Conservação tem sido fei-

405 O Decreto nº 4.340/02 prevê, expressamente, que a exploração comercial nas UCs federais deve estar prevista no Plano de Manejo. Embora no DF, a Lei que rege o Sistema Distrital de Unidades de Conservação ainda não tenha sido regulamentada, entende-se que essa disposição é válida, independentemente, da existência de disciplinamento devido às características legais do Plano de Manejo.

406 Tanto o artigo 33 da Lei nº 9.985/2000 como o artigo 30 da Lei Complementar nº 827/2010 preveem a exploração comercial nas UCs, conforme as disposições contidas em regulamento. No âmbito federal, o Decreto nº 4.340/02 tratou, ainda que de forma superficial, sobre a questão. No DF, porém, não existe regulamentação, o que não tem impedido o exercício desse tipo de atividade nas UCs distritais.

407 No âmbito federal, o artigo 33 da Lei nº 9.985/2000 versa sobre a mesma matéria.

408 O Artigo 25 do Decreto nº 4.340/02 estabelece que a exploração de recursos florestais e outros recursos em UCs de Uso Sustentável também é caracterizada como produto, subproduto e serviços inerentes à UC.

409 BRAGA, Alice Serpa. Viabilização do uso público de parques nacionais e a disponibilização por particulares de serviços de apoio à visitação. Tese de Mestrado. Centro Universitário de Brasília. Brasília: 2013, p. 118.

410 Ao se referir à exploração comercial, o artigo 30 da Lei Complementar nº 827/10 trata das UCs em geral, com exceção das Áreas de Proteção Ambiental e das Reservas Particulares do Patrimônio Natural. Assim, com exceção das UCs previstas na Lei, o ente ambiental deve autorizar essas atividades em todas as unidades, desde que elas estejam previstas no Plano de Manejo.

411 Camila Rodrigues defende que alguns serviços de apoio à visitação nos parques nacionais sejam enquadrados como serviços de utilidade pública, para fins de delegação por parte do Estado, embora não sejam essenciais e próprios. RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira. Uso público nos parques nacionais: a relação entre as esferas públicas e privadas na apropriação da biodiversidade. 2009. 358 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

412 Alice Serpa, por sua vez, entende que a prestação de serviços de apoio à visitação nas Unidades de Conservação de domínio público, embora se assemelhe em algum momento com a noção de concessão de serviço público, se insere no âmbito da outorga de uso privativo de bem público porque a Administração confere a uma determinada pessoa – física ou jurídica – o exercício exclusivo sobre determinado bem. Para ela, as atividades afetas à visitação não podem ser enquadradas como serviço público. BRAGA, Alice Serpa. Viabilização do uso público de parques nacionais e a disponibilização por particulares de serviços de apoio à visitação. Tese de Mestrado. Centro Universitário de Brasília. Brasília: 2013, p. 118 – 129.

to por meio da outorga de uso privativo de bem público[413]. Os instrumentos administrativos mais utilizados para legitimar esse instituto são a autorização, a permissão e a concessão *stricto sensu*[414].

A autorização é um ato administrativo discricionário, dada a conveniência e oportunidade da Administração, unilateral, já que se perfaz pela manifestação exclusiva do Poder Público, e precário, o que permite a sua revogação a qualquer momento, mediante o qual a Administração consente ao particular a prática de alguma atividade temporária sobre o bem público[415]. Além do caráter transitório, a autorização dispensa licitação e autorização legislativa, confere garantias e poderes menores ao seu interessado e é mais precária do que a permissão e a concessão[416].

A permissão, por sua vez, também é um ato administrativo unilateral, discricionário e precário, que pode ser concedido à título gratuito ou oneroso pela Administração, facultando ao seu beneficiário o uso privativo de um bem público[417]. Difere da autorização, que se destina "a ocupação temporária, transitória, de duração efêmera e passageira de bem público"[418], entre outras coisas, porque a permissão está relacionada ao uso continuado do bem público[419].

Dependendo, no entanto, da qualificação que lhe for atribuída – com ou sem prazo -, a permissão se aproximará mais da autorização ou da concessão. Isso porque se a permissão for qualificada – com prazo -, ela será dotada da mesma estabilidade que é atribuída à concessão de uso, diferindo, apenas, com relação à formação do ato que na permissão é unilateral e na concessão é por contrato precedido de autorização legislativa e licitação[420]. Caso a permissão não seja qualificada – sem prazo -, a licitação não será necessária, já que a precariedade permitirá a remoção dos permissionários sempre que o interesse público exigir e sem a necessidade de indenização[421]. Nesse caso, porém, tendo em vista os princípios que regem a Administração Pública, é salutar o lançamento de chamamento público com o estabelecimento de regras e critérios de seleção dos interessados para que seja dada transparência ao processo.

A concessão de uso, diferentemente dos instrumentos anteriores, se materializa por meio de um contrato administrativo de direito público, a título oneroso ou gratuito, por meio do qual a Administração disciplina a utilização de um bem ou prestação de um serviço pelo particular para que esse o exerça de acordo com a sua destinação[422]. ARAGÃO ressalta que a concessão deve ser utilizada quando o particular tiver que realizar grandes investimentos no bem público, o que exige maior segurança jurídica e prazos mais prolongados[423].

---

413 PGDF. Parecer nº 027/2014. Disponível em:<http://parecer.pg.df.gov.br/pareceres_consulta.asp?numero=0000272014&orgao=35004085>. Acesso em: 12 jun. 2017.

414 Nesse sentido: ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de Direito Administrativo. 2 Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. . 511; ARAÚJO, Edmir Netto de. Curso de Direito Administrativo. 6 Ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1227.

415 A doutrina lembra que a possibilidade de fixação de prazo na autorização, embora seja admitida pelo legislador em alguns casos, não é conveniente porque retira a precariedade do ato e confere ao particular certo grau de estabilidade, vinculando a Administração ao prazo estabelecido. Nesse sentido: ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de Direito Administrativo. 2 Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. . 512; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27 Ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 768; JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 12 Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 1009.

416 Nesse sentido: ARAÚJO, Edmir Netto de. Curso de Direito Administrativo. 6 Ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1227-1228; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27 Ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 767-768.

417 Nesse sentido: ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de Direito Administrativo. 2 Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. . 512-513; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27 Ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 767-768.

418 TCDF. Decisão nº 131, de 6 de fevereiro de 2003. Disponível em:< http://www.tc.df.gov.br/app/biblioteca/pdf/PE500409.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2017.

419 Nesse sentido: JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 12 Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 1011; PGDF. Parecer nº 021/2012. Disponível em:< http://parecer.pg.df.gov.br/pareceres_consulta.asp?numero=0000212012&orgao=35004085>. Acesso em: 12 jun. 2017.

420 Nesse sentido: ARAÚJO, Edmir Netto de. Curso de Direito Administrativo. 6 Ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1227-1229; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27 Ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 770.

421 TCDF. Decisão nº 131, de 6 de fevereiro de 2003. Disponível em:< http://www.tc.df.gov.br/app/biblioteca/pdf/PE500409.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2017.

422 Nesse sentido: ARAÚJO, Edmir Netto de. Curso de Direito Administrativo. 6 Ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1227-1230; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27 Ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 771-772.

423 ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de Direito Administrativo. 2 Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. . 514.

Além das características inerentes a cada instituto, no Distrito Federal, a Lei Orgânica trouxe mais um regramento que deve ser observado quando se trata da utilização de bens públicos por terceiros ao prever que a concessão administrativa de uso, permissão ou autorização, conforme o caso e o interesse público, deverão ser feitos mediante a edição de Lei formal[424].

No âmbito distrital, as especificidades e os diversos diplomas legais existentes sobre tema geraram muitos entendimentos divergentes, o que motivou o Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF a exarar a didática Decisão nº 131, de 6 de fevereiro de 2003, que tem servido de base para a concessão de outorga de bens públicos pelo Poder Público até os dias de hoje. A mencionada Decisão prevê, em suma, que:

> 1) em relação a concessão, permissão e autorização de uso: (...) ainda vigora o instituto da permissão de uso, segundo o conceito doutrinário tradicional, consistente em ato administrativo, não abrangido pela Lei n.o 8.666/93, desde que não seja fixado prazo no instrumento, de forma a caracterizar a precariedade e transitoriedade do ato (permissão de uso não qualificada), dado que a fixação de prazo confere caráter contratual à permissão de uso (permissão de uso qualificada), sujeitando-a à prévia licitação, nos termos do art. 2º da Lei nº 8666/93 1.2) a concessão de uso e a permissão qualificada de uso de bem público sujeitam-se à prévia licitação (art. 2º da Lei nº 8666/93); 1.3) a autorização de uso, que tem caráter precário, não exige prévia licitação, a menos que lei distrital disponha em contrário; 1.4) a outorga do uso de bens distritais mediante os instrumentos de concessão de uso, permissão e autorização de uso exige autorização legislativa, que pode ser genérica (art. 47, § 1º, e 48 da LODF); (...); 1.6) o instrumento da permissão de uso não qualificada mostra-se compatível, no Distrito Federal, com a ocupação de espaços públicos por feiras livres, bancas de jornais e revistas, e a exploração de atividade econômica em trailers, quiosques e similares, desde que os equipamentos a serem utilizados pelos particulares na ocupação de área pública sejam removíveis e transportáveis, sendo que a precariedade do instrumento de permissão de uso possibilita, nesses casos, a remoção dos permissionários pela Administração sempre que o interesse público o exigir, sem a necessidade de indenização; (...); (...); 1.8) o instrumento da autorização de uso, (...), destina-se a facultar ao particular a ocupação temporária, transitória, de duração efêmera e passageira de bem público, sem que tal ocupação tenha maior relevância para a comunidade, caso, por exemplo, do depósito de materiais em via pública, da interdição de rua para realização de construção ou festas comunitárias e da ocupação de terrenos por circo ou parque de diversões itinerante, não se mostrando adequado, por outro lado, à ocupação de espaços públicos em feiras, sejam livres ou permanentes, bancas de jornais e revistas, trailers, quiosques e similares, cantinas, restaurantes e lanchonetes em repartições públicas, entre outros; (...)

À luz das orientações tecidas pelo TCDF e das premissas doutrinárias já delineadas, observa-se que o emprego da autorização, da permissão ou da concessão de uso dependerá do tipo de atividade que será ofertada nas Unidades de Conservação, já que a possibilidade de exploração comercial de produtos, subprodutos e serviços prevista no artigo 30 da Lei Complementar Distrital nº 827/10 atende a exigência da Lei Orgânica, autorizando, assim, ainda que de forma genérica, a utilização dos mencionados institutos.

De acordo com a Superintendência de Administração Geral do IBRAM, três Unidades de Conservação já dispõem de algum serviço de apoio à visitação. São elas: Parque Ecológico Dom Bosco – uma Lanchonete -; Parque Ecológico Saburo Onoyama – uma Lanchonete -; e o Parque Ecológico Olhos d'água – duas massagistas. Há, também, o Parque de Águas Claras, cuja Lei de criação foi declarada inconstitucional, que possui 3 (três) lanchonetes[425].

Em todas elas, porém, há problemas com o adimplemento tempestivo do preço público devido pela ocupação e oferta do serviço nas UCs[426], notadamente, porque as permissões foram concedidas sem o disciplinamento necessário das obrigações que deveriam ser observadas pelos permissionários.

---

424 O artigo 48, da LODF aduz que o uso de bens do Distrito Federal por terceiros poderá ser feito mediante concessão administrativa de uso, permissão ou autorização, conforme o caso e o interesse público, na forma da lei. Disponível em:<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>. Acesso em: 13 jun. 2017.

425 Informação fornecida, por e-mail, pela Superintendência de Administração Geral do IBRAM.

426 Informação fornecida, por e-mail, pela Superintendência de Administração Geral do IBRAM.

Desde 2013, inclusive, a Controladoria-Geral do Distrito Federal determinou que o IBRAM adotasse providências para retirar os permissionários dos parques que, após serem notificados, não procurarem o ente para renegociarem seus débitos, além de regularizar a situação daqueles que pagaram, mas que continuam exercendo irregularmente as atividades[427].

De fato, parece haver um esforço para solucionar essa questão que esbarra nas ações furtivas dos permissionários[428] e na dificuldade da Autarquia em encontrar um caminho para sanar essas irregularidades. Enquanto isso, os permissionários inadimplentes continuam utilizando as UCs sem a contrapartida necessária prevista em Lei.

Aliás, cumpre mencionar que o desenvolvimento de qualquer atividade que vise a expansão ou o incremento do uso público deve ser feito com muita cautela, já que o objetivo da exploração comercial não deve ser a obtenção de lucro, mas propiciar a aproximação entre o visitante e as UCs[429].

Assim, os serviços de apoio à visitação existentes devem ser regularizados e podem ser expandidos para aquelas unidades que comportem esse tipo de atividade, desde que haja um estudo minucioso de impacto e o pagamento da contrapartida exigida em Lei.

Para que isso seja possível é urgente a edição de norma que discipline o artigo 30 da Lei Complementar Distrital n º 827/10, já que, ao prever a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais das UCs, o referido dispositivo também impôs a necessidade de observância de regulamentação específica.

No DF, a ausência de regulamento não tem impedido a exploração comercial nas UCs, que, em regra, tem sido remunerada por meio do pagamento de preço público calculado nos termos do Decreto Distrital nº 27.219/2006[430].

A edição de regulamentação, no entanto, além de ser uma exigência legal, poderia permitir o financiamento indireto das UCs[431], por meio da pactuação com o próprio concessionário da obrigação de custear a manutenção de equipamentos, de estruturas, produzir materiais informativos etc, uma vez que o direcionamento do preço público para a conta única do instituto ambiental não garante a aplicação desse recurso nas unidades exploradas[432].

Dentro desse contexto, a exploração dos serviços de apoio à visitação é uma fonte potencial de financiamento das Unidades de Conservação que pode ser revertida direta ou indiretamente em beneficio dessas áreas. Para que isso de fato aconteça, no entanto, os serviços atuais devem ser regularizados e expandidos dada a possibilidade de beneficiamento de outras UCs que estão minimamente estruturadas e, portanto, são atrativas ao público, como, por exemplo, Parque Ecológico Veredinha, o Parque Ecológico Ezechias Heringer e o Parque Ecológico Península Sul.

Todavia, a estruturação da exploração comercial nas UCs não é a única fonte de recursos pouco explora-

427 IBRAM. Manifestação Jurídica s/n. Processo nº 330.000733/2005 e IBRAM. Manifestação Jurídica s/n. Processo nº 330.000110/2006.

428 Segundo a Superintendência de Administração Geral do IBRAM, tentou-se negociar, por exemplo, o débito dos permissionários do Parque de Águas Claras, mas eles se recusaram a pagar alegando anistia pelo governo em 2010. O processo está sendo analisado pela Procuradoria Jurídica do IBRAM.

429 GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. Compensação ambiental e financiamento de áreas protegidas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed, 2015. p. 113.

430 DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 27.219, de 8 de setembro de 2006. Disponível em:< http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR373721!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em: 13 jun. 2017.

431 A Lei do SDUC, assim como a Lei do SNUC, não traz qualquer especificação quanto à forma de pagamento da contribuição financeira devida pelo explorador.

432 RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira. Uso público nos parques nacionais: a relação entre as esferas públicas e privadas na apropriação da biodiversidade. 2009. 358 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília. p. 118.

da pelo ente ambiental distrital. Há, também, a possibilidade de cobrança pelos serviços hídricos e energéticos prestados por essas áreas que nunca saíram do papel, conforme será demonstrado no próximo tópico.

3.2.2. Cobrança pelos serviços energéticos e hídricos prestados pelas UCs

Os serviços ecossistêmicos, que se referem aos benefícios gerados pela natureza[433], são essenciais à existência humana por serem diretamente responsáveis pelo fornecimento de alimentos, água, recursos genéticos, pela regulação do clima, das doenças, da qualidade da água e do ar, por interferirem em aspectos culturais como a espiritualidade, o lazer, a educação, e por darem suporte à própria vida no planeta ao participar da formação do solo, da ciclagem de nutrientes, dos processos ecológicos, além de tantos outros[434].

Uma das formas de se assegurar a prestação de parte desses serviços é por meio da manutenção de um sistema eficiente de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos[435], principalmente, porque as Unidades de Conservação, criadas com a finalidade precípua de proteção à natureza[436], são uma das principais fornecedoras dos serviços ecossistêmicos[437].

Dentre os serviços fornecidos pelas Unidades de Conservação, a manutenção da segurança hídrica e energética é uma das mais visíveis, de modo que a própria Lei que rege o SNUC reconhece essa contribuição ao estipular que o órgão ou a empresa responsável pelo abastecimento ou uso de água beneficiado com a proteção proporcionada pelas UCs devem contribuir – financeiramente – para a proteção, manutenção e implementação da unidade provedora, conforme regulamentação específica (art. 47, da Lei Federal nº 9.985/00). O mesmo regramento também foi previsto para os órgãos ou empresas responsáveis pela geração ou distribuição de energia elétrica (art. 48, da Lei Federal nº 9.985/00).

No âmbito do Distrito Federal, essas regras também foram recepcionadas pelo Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza, mas, assim como ocorre na esfera federal, continuam obsoletas porque carecem de regulamentação, frisa-se, específica (arts. 40 e 41, da Lei Complementar Distrital nº 827/10).

O pagamento por serviços ecossistêmicos, que tem como "princípio o reconhecimento de que quem protege o meio ambiente natural está prestando um serviço ao planeta e, por isso, pode ser remunerado", é, na verdade, um instrumento econômico baseado no caráter voluntário de quem presta e de quem usa[438].

Há inúmeros desafios em relação à "monetização" dos serviços ecossistêmicos[439]. Eles, no entanto, não podem ser utilizados como subterfúgio para não regulamentar as contribuições financeiras previstas pelo

433 Parte da doutrina faz uma distinção terminológica entre serviços ecossistêmicos e ambientais. Enquanto os serviços ecossistêmicos são entendidos como os benefícios gerados pelos ecossistemas, independentemente da atuação humana, os serviços ambientais referem-se as iniciativas antrópicas que favorecem a provisão dos serviços ecossistêmicos. TEJEIRO, Guillermo; STANTON Marcia (Aut.); LAVRATTI Paula, (Org). Sistemas Estaduais de Pagamento por Serviços Ambientais: Diagnóstico, lições aprendidas e desafios para a futura legislação. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014; 157p. Há, no entanto, quem trata ambas expressões como sinônimas. Nesse sentido: OECO. O que são serviços ambientais?. Disponível em:< http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28158-o-que-sao-servicos-ambientais/>. Acesso em: 2 set. 2017.

434 VICTOR, Rodrigo. Avaliação Ecossistêmica Do Milênio: Ecossistemas e Bem-estar humano. Disponível em:< http://www.mma.gov.br/estruturas/conabio/_arquivos/Rodrigo%20Victor.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2017.

435 NURIT, Bensusan. Conservação da Biodiversidade em áreas protegidas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 140.

436 BENJAMIN destaca que as UCs são criadas com 4 finalidades: conservação da natureza, aproveitamento público, pesquisa científica e uso econômico sustentável. BENJAMIN, Antonio Herman. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: Benjamin, A. (Org.). Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 298.

437 GELUDA, Leonardo. Sustentabilidade Financeira das Unidades de Conservação Amazônicas: cenário atual e perspectivas das fontes de financiamento. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. p. 57.

438 BURSZTYN, Marcel; BURSZTYN, Maria Augusta. Fundamentos da gestão política e gestão ambiental. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. p. 267.

439 GUEDES, Fatima Becker; SEEHUSEN, Susan Edda (Org.). Pagamento Por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios. 2a ed. Brasília: MMA, 2012, p. 29.

SNUC e pelo SDUC, até porque várias Unidades de Conservação foram criadas especificamente para proteger os recursos hídricos ou, ainda que não tenham sido, continuam contribuindo direta ou indiretamente para a causa ao proteger o solo, preservar as florestas, abrigar nascentes e córregos que são tributados para outros locais onde a captação é facilitada, entre outros[440].

De fato, a cobrança pela prestação de serviços hídricos e energéticos pelas UCs não é a fonte mais promissora, já que não são todas as áreas que cumprem esse papel. Independentemente disso, a regulamentação se faz necessária para reconhecer que a água é um bem público limitado e dotado de valor econômico[441], além de ser direcionada especificamente para as Unidades de Conservação[442].

A operacionalidade desse instrumento, no entanto, ainda precisa ser desenvolvida por meio de disciplinamento legal específico que determine a metodologia de cálculo e o arranjo institucional que deve ser seguido para que os recursos sejam canalizados às UCs responsáveis por prestá-los. Uma das sugestões dadas por BENSUSAN para nortear esse caminho é que a valoração desses serviços seja feita por meio de uma avaliação que leve em consideração quanto custaria a substituição deles[443].

Enquanto a regulamentação não se materializa, várias Unidades de Conservação federais e distritais continuam protegendo – direta ou indiretamente - os recursos hídricos, sem receber, no entanto, a contrapartida financeira prevista em Lei.

No âmbito federal, há numerosos casos, como, por exemplo, o Parque Nacional Serra da Canastra, localizado em Minas Gerais, que tem uma usina hidrelétrica localizada nas suas imediações; o Parque Nacional de Brasília, no Distrito Federal, que acomoda uma barragem da Companhia de Saneamento do Distrito Federal; o Parque Nacional da Tijuca, que protege as águas captadas pela Companhia de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro; e o Parque Nacional da Serra dos Órgãos, cujas águas são captadas para abastecimento público[444].

No Distrito Federal, há também inúmeras Unidades de Conservação distritais que auxiliam na manutenção da segurança hídrica[445]. Algumas abrigam pontos de captação como o Parque Ecológico dos Pequizeiros, que possui atributos naturais em bom estado de conservação, e o Parque Ecológico Córrego da Onça, que possui 91% de vegetação nativa[446]. Outras são responsáveis pela proteção de bacias hidrográficas como a Estação Ecológica de Águas Emendadas, a Área de Proteção Ambiental do Descoberto e a Estação Ecológica do Jardim Botânico[447].

A perda da receita gerada pela não regulamentação da cobrança dos serviços hídricos e energéticos

440 GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. Compensação ambiental e financiamento de áreas protegidas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed, 2015. p. 148.

441 GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. Compensação ambiental e financiamento de áreas protegidas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed, 2015. p. 149.

442 O artigo 22 da Lei nº 9.433/97 prevê uma compensação financeira pelo uso da água que é destinada ao Ministério do Meio Ambiente e à Agência Nacional de Águas. Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos e no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

443 NURIT, Bensusan. Conservação da Biodiversidade em áreas protegidas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 140.

444 Além desses exemplos, GELUDA cita vários outros no âmbito federal e estadual. GELUDA, Leonardo. Sustentabilidade Financeira das Unidades de Conservação Amazônicas: cenário atual e perspectivas das fontes de financiamento. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. p. 61-62.

445 Além da proteção proporcionada pelas UCs, no Distrito Federal há as Áreas de Proteção de Mananciais – APMs, instituídas pelo artigo 30, da Lei Complementar nº 17/97 e regulamentadas pelo Decreto nº 18.585/97, que se destinam à recuperação ambiental e à promoção do uso sustentável nas bacias hidrográficas a montante dos pontos de captação de água para abastecimento público. IBRAM. Mapa Ambiental. Disponível em:< http://www.ibram.df.gov.br/pdfs/institucional/Mapa%20Ambiental%202014.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2017.

446 IBRAM. PARECER Nº 500.000.001/2014. SUGAP/IBRAM. Disponível em:< http://www.ibram.df.gov.br/images/Arquivos%20site/1.Parecer%20Final%20Recategorizacao.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2017.

447 CAESB. Programa de proteção de mananciais. Disponível em:< https://www.caesb.df.gov.br/protecao-de-mananciais.html>. Acesso em: 15 jun. 2017.

prestados pelas Unidades de Conservação é mais um retrato da dificuldade do Estado em consolidar as ferramentas legais previstas para auxiliar na gestão do Sistema de Unidades de Conservação da Natureza.

Grande parte, no entanto, dos problemas gerados pela centralização das atribuições no ente estatal, quando se trata da gestão das Unidades de Conservação, podem ser resolvidos se houver um arranjo melhor do sistema com a delegação de serviços para os particulares.

Dentro desse contexto, se apresentam como razoáveis duas discussões: a primeira se refere à transferência parcial das funções às entidades privadas por meio da cogestão, que já é uma realidade, e a segunda, embora utópica, tem ganhado força ao pregar a transferência total da administração das UCs para a iniciativa privada. Ambos os temas serão tratados no próximo tópico.

3.3. Alternativas ao modelo estatal de gestão das UCs

Ao longo dos anos, o insuflamento de atribuições, aliado à burocracia e à morosidade, tornou a ineficiência uma marca constante do Estado. Na tentativa de estancar esse processo, desencadeou-se um movimento de reforma que tem como uma de suas faces a privatização[448].

DI PIETRO explica que privatizar, de forma geral, significa reduzir o tamanho do Estado, trazer competividade às atividades exercidas com monopólio pelo Poder Público, delegar serviços aos particulares por meio da autorização, permissão, concessão e parcerias público-privadas, estabelecer parcerias com entes públicos e privados para gerir de maneira compartilhada serviços públicos e de utilidade pública mediante a pactuação de convênios, consórcios, termos de parceria, contratos de gestão, ou, ainda, terceirizar às atividades meios[449].

A privatização *lato sensu*, portanto, é uma forma de enfrentar as limitações gerenciais do Estado, cujos efeitos negativos podem ser sentidos em diversas áreas, inclusive na esfera ambiental.

No caso das Unidades de Conservação, as deficiências do modelo de gestão estatal, caracterizadas, entre outras coisas, pela insuficiência de recursos financeiros, ineficiência do gasto e inefetividade dos objetivos almejados com a instituição dessas áreas, têm suscitado discussões sobre as alternativas de administração previstas na legislação vigente com a tendência, cada vez maior, de participação das entidades do setor privado[450].

No Brasil, a gestão das Unidades de Conservação, que envolve de forma suscita atos de implantação e manejo, é centrada no âmbito da Administração Direta, sendo exercida pelos órgãos inseridos na estrutura do ente político – União, Estados e Municípios -, e da Indireta, na qual as entidades com personalidade jurídica própria, autonomia administrativa e financeira desenvolvem atividades que antes eram afetas às entidades federadas[451].

A legislação, no entanto, possibilita que a gestão das Unidades de Conservação seja feita por outros entes que tenham objetivos afins ao do espaço protegido, o que permite, em tese, tanto o compartilhamento como a transferência total da administração dessas áreas para a iniciativa privada.

Fora da estrutura do Estado, é possível optar por vários modelos[452] sem que haja a exclusão total do

448 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública. 10 Ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 30-31.

449 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública. 10 Ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 31.

450 INSTITUTO SEMEIA. Modelos de gestão aplicáveis às unidades de conservação do Brasil / Instituto Semeia. – São Paulo: Semeia, 2015. 59 p. Disponível em:< http://investimento.turismo.gov.br/images/SEMEIA_Unidades_de_Conservacao_no_Brasil_2015.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2017. p. 6-7.

451 INSTITUTO SEMEIA. Modelos de gestão aplicáveis às unidades de conservação do Brasil / Instituto Semeia. – São Paulo: Semeia, 2015. 59 p. Disponível em:< http://investimento.turismo.gov.br/images/SEMEIA_Unidades_de_Conservacao_no_Brasil_2015.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2017. p. 14-15.

452 INSTITUTO SEMEIA. Modelos de gestão aplicáveis às unidades de conservação do Brasil / Instituto Semeia. – São Paulo:

Poder Público porque persiste o poder de polícia e o aporte de recursos financeiros em maior e ou menor medida.

Diante desse cenário, a proposta do presente tópico é abordar algumas possibilidades de gestão compartilhada entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil que podem ser empregadas no âmbito das Unidades de Conservação, além de trazer algumas reflexões sobre a perspectiva crescente de transferência total da administração dessas áreas à iniciativa privada por meio de Parcerias Público-Privadas.

3.3.1. Cogestão: a gestão compartilhada com organizações da sociedade civil

A Lei Federal nº 9.985/00, ao possibilitar a gestão das Unidades de Conservação pelas entidades privadas, não inovou[453], mas reforçou a intenção do legislador em franquear mais uma opção quando se trata da administração desses espaços, já que essa abertura foi dada por algumas legislações esparsas anteriores, como a Lei Federal nº 9.637/98[454]. e a Lei Federal nº 9.790/99[455].

A Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, no entanto, não disciplinou o tema de forma aprofundada, prevendo, apenas, que as UCs podem [456] ser geridas por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs que tenham objetivos afins aos da unidade (art. 30, da Lei Federal nº 9.985/00).

A redação empregada pelo referido diploma, contudo, não vinculou a administração das Unidades de Conservação às OSCIPs, uma vez que elas podem, mas não necessariamente devem, ser geridas por essas entidades, o que torna possível *a priori* que a gestão seja feita por qualquer pessoa jurídica de direito privado, que tenha como objetivo a proteção ambiental e o interesse público, independentemente da sua qualificação.

MILARÉ é um dos poucos autores na área ambiental que defende essa interpretação ao pontuar que as UCs podem ser administradas por organizações da sociedade civil[457]. Esse posicionamento[458], porém, pelas razões já expostas, parece ser o que melhor se coaduna com o SNUC. Tanto é verdade que o ICMBio, conforme será demonstrado adiante, tem admitido a adoção de outros modelos de gestão que não envolvem necessariamente as OSCIPs.

A Lei, também, não limitou a atuação do ente privado, o que tornaria possível não só a cogestão, na qual há o compartilhamento de poderes entre o Estado e o seu parceiro, mas também a transferência total da administração dessas áreas à iniciativa privada, tema que será objeto do próximo tópico[459].

Sendo assim, uma das formas de se implementar a abertura gerencial preconizada pelo SNUC, fruto da

---

Semeia, 2015. 59 p. Disponível em:< http://investimento.turismo.gov.br/images/SEMEIA_Unidades_de_Conservacao_no_Brasil_2015.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2017. p. 6-7.

453 MACHADO, Paulo Affonso Leme. Áreas Protegidas: a Lei nº 9.985/2000. In: BENJAMIN, A. (Org.). Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 270.

454 BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm>. Acesso em: 19 jun. 2017.

455 Segundo o artigo 3º, da Lei nº 9.790/99, a qualificação de organização da sociedade civil de interesse público pode ser dada às pessoas jurídicas, sem fins lucrativos, que tenham como objetivo a promoção da assistência social, a promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, a promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei.

456 As UCs podem ser geridas por organizações da sociedade civil, mas o poder de polícia ainda permanece com o poder público. MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 10 Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 1293.

457 MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 10 Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 1293.

458 Posicionamento em sentido contrário: AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. Direito ambiental esquematizado. 5 Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014. p. 308; MACHADO. Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 1008.

459 MACHADO lembra que foi o Decreto 4.340/2002 que criou a expressão "gestão compartilhada com OSCIP" como título do Cap. VI. Essa expressão consta também nos arts. 21 e 23 desse capítulo. MACHADO. Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 1005.

crescente preocupação com o aprimoramento da gestão no âmbito do setor público, é por meio da adoção de diversos modelos não estatais previstos na legislação vigente, que permitem o compartilhamento de responsabilidades entre o Poder Público e o setor privado. Neles, estão incluídas, por exemplo, as Organizações Sociais, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e as Organizações da Sociedade Civil em geral.

A ideia da cogestão com as entidades privadas sem fins lucrativos, alimentada pelo orçamento público, é trazer maior autonomia e eficiência às Unidades de Conservação porque tais entes possuem maior plasticidade na execução dos recursos financeiros e na contratação de mão de obra, razão qual é extremamente relevante entender as nuances e os regramentos de cada figura, principalmente, para perceber as suas vantagens e desvantagens.

A possibilidade de pactuação de parcerias entre o Poder Público e as entidades privadas sem fins lucrativos, qualificadas como Organizações Sociais - OS, cujas atividades sejam dirigidas, entre outras coisas, à proteção e à preservação do meio ambiente está disciplinada na Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998[460], sendo de observância obrigatória apenas para União.

De acordo com o mencionado diploma, as entidades privadas, sem fins lucrativos, podem ser qualificadas como Organizações Sociais quando as suas atividades forem destinadas ao ensino, à pesquisa científica, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura, à saúde e ao desenvolvimento tecnológico (art. 1º, da Lei Federal nº 9.637/98)[461].

Para que as entidades privadas sejam habilitadas como Organizações Sociais, elas devem comprovar, no entanto, mediante a apresentação de seu ato constitutivo registrado, o seu objeto, a finalidade não lucrativa, a previsão de conselho de administração e de diretoria, órgãos de deliberação superior e de direção, a participação de representantes do Poder Público e de membros da comunidade - de notória capacidade profissional e idoneidade moral - no órgão colegiado de deliberação superior, além de outros requisitos previstos no artigo 2º, da Lei Federal nº 9.637/98[462].

No âmbito das Unidades de Conservação, a possibilidade de participação no Conselho de Administração pode ser positiva por oportunizar a atuação dos atores públicos e de membros da sociedade civil nas decisões afetas à gestão da área protegida. De modo inverso, não se pode deixar de mencionar que existe o risco de ingerências políticas por parte da Administração Pública na entidade privada[463].

A Lei prevê, também, que a formação de parceria entre o Poder Público e a OS pode ser oportunizada mediante dispensa de licitação (art. 24, da Lei Federal nº 8.666/93), atitude que, segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal, não viola os princípios que regem à Administração Pública, uma vez que a contratação direta deve observar critérios objetivos e impessoais, de modo a permitir o acesso de todos os interessados[464].

O instrumento celebrado entre a OS e o Poder Público é o Contrato de Gestão (art. 5º, da Lei Federal nº 9.637/98). CARVALHO FILHO lembra, contudo, que apesar dessa nomenclatura, não existe um contrato

460 BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm>. Acesso em: 19 jun. 2017.

461 As associações ou fundações privadas que realizam tarefas de interesse público podem ser qualificadas como OS e OSCIP. INSTITUTO SEMEIA. Modelos de gestão aplicáveis às unidades de conservação do Brasil / Instituto Semeia. – São Paulo: Semeia, 2015. 59 p. Disponível em:< http://investimento.turismo.gov.br/images/SEMEIA_Unidades_de_Conservacao_no_Brasil_2015.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2017. p. 28.

462 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 28 Ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 370.

463 INSTITUTO SEMEIA. Modelos de gestão aplicáveis às unidades de conservação do Brasil / Instituto Semeia. – São Paulo: Semeia, 2015. 59 p. Disponível em:< http://investimento.turismo.gov.br/images/SEMEIA_Unidades_de_Conservacao_no_Brasil_2015.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2017. p. 27.

464 A Lei Federal nº 9.637/98 foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923, que foi julgada parcialmente procedente para conferir interpretação conforme ao diploma Impugnado. STF. ADI 1923 DF. Relator: Ministro Ayres Brito. Redator do Acórdão: Ministro Luiz Fux. Data de publicação DJE 17/12/2015.

propriamente dito porque não há contraposição de interesses, de modo a denominação mais adequada seria convênio, já que os objetivos são comuns[465].

Às Organizações Sociais parceiras do Poder Público poderão ser destinadas, ainda, servidores com ônus para origem (art. 14, da Lei Federal nº 9.637/98), recursos orçamentários, além de bens públicos caso esses dois últimos itens se mostrem necessários ao cumprimento do contrato de gestão (art. 12, da Lei Federal nº 9.637/98).

A complexidade inerente a esse tipo de ajuste, no entanto, principalmente, por causa da mobilização de diversos tipos de recursos públicos e das facilidades legais, muitas vezes concedidas em dissonância aos princípios que norteiam a Administração Pública, tem dificultado a sua aceitação e implementação[466]. Apesar das OS serem uma realidade, por exemplo, na área da saúde de diversos Estados não lhe faltam críticas[467], o que, certamente, obstaculiza a adoção desse tipo de protótipo no âmbito das UCs.

Outro modelo possível é o que envolve as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, que, por sua vez, também, são pessoas jurídicas de direito privado instituídas por particulares, sem fins lucrativos, nos termos da Lei Federal nº 9.790/99[468].

Atendida as finalidades previstas na referida Lei (art. 3º, da Lei Federal nº 9.790/99), a entidade privada sem fins lucrativos poderá se qualificar como OSCIP se o seu estatuto dispuser expressamente sobre a observância dos princípios que regem à Administração Pública, a constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, a previsão de regramento específico em caso de dissolução ou perda de qualificação, entre outros (art. 4º, da Lei Federal nº 9.790/99).

A escolha de OSCIP para pactuar com o Poder Público Termo de Parceria (art. 9º, da Lei Federal nº 9.790/99) se dará, em regra, por meio de concurso de projetos[469], o que, pelo menos, permite a participação de mais interessados. O ajuste envolve, apenas, o repasse de recursos e bens públicos (art. 4º, VII, *d*; art. 12; art. 13, todos da Lei Federal nº 9.790/99).

Aliás, cumpre mencionar que a possibilidade de compartilhamento da gestão das Unidades de Conservação entre o Poder Público e as entidades privadas ficou limitada durante muito tempo às OSCIPs devido ao direcionamento feito a essas entidades pelo Decreto Federal nº 4.340/02, responsável pela regulamentação do SNUC. A limitação trazida pela norma regulamentadora, no entanto, não prevalece sobre às disposições

465 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 28 Ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 369.

466 Para DI PIETRO, a forma como as organizações sociais estão hoje disciplinadas deixa clara a intenção do legislador de fugir da Administração Indireta e, em consequência, ao regime jurídico imposto às mesmas, como licitação, concurso público e controle. No entanto, considerando que tais entidades administram, em regra, bens do patrimônio público, inclusive dinheiro público, não é possível que fiquem inteiramente à margem de determinadas normas publicísticas, sob pena de burla aos preceitos constitucionais que regem a Administração Pública, precisamente para proteger o patrimônio público. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27 Ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 572.

467 WERNECK, Antônio; BOTTARI, Elenilce. Das dez OSs que operam no município, oito estão sob investigação. Disponível em:< https://oglobo.globo.com/rio/das-dez-oss-que-operam-no-municipio-oito-estao-sob-investigacao-18494571>. Acesso em: 20 jun. 2017.

468 CARVALHO, Mateus. Manual de Direito Administrativo. 2 Ed. Salvador: JusPODIVM, 2015. p. 703-704.

469 Art. 23, do Decreto nº 3.100/99: A escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, para a celebração do Termo de Parceria, deverá ser feita por meio de publicação de edital de concursos de projetos pelo órgão estatal parceiro para obtenção de bens e serviços e para a realização de atividades, eventos, consultoria, cooperação técnica e assessoria. § 1º Deverá ser dada publicidade ao concurso de projetos, especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão estatal responsável pelo Termo de Parceria, bem como no Portal dos Convênios a que se refere o art. 13 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. § 2º O titular do órgão estatal responsável pelo Termo de Parceria poderá, mediante decisão fundamentada, excepcionar a exigência prevista no caput nas seguintes situações: I - nos casos de emergência ou calamidade pública, quando caracterizada situação que demande a realização ou manutenção de Termo de Parceria pelo prazo máximo de cento e oitenta dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação da vigência do instrumento; II - para a realização de programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer sua segurança; ou III - nos casos em que o projeto, atividade ou serviço objeto do Termo de Parceria já seja realizado adequadamente com a mesma entidade há pelo menos cinco anos e cujas respectivas prestações de contas tenham sido devidamente aprovadas. § 3º Instaurado o processo de seleção por concurso, é vedado ao Poder Público celebrar Termo de Parceria para o mesmo objeto, fora do concurso iniciado.

previstas nas Leis esparsas, uma vez que o Decreto é um diploma normativo hierarquicamente inferior[470].

No âmbito das Unidades de Conservação federais, um exemplo de parceria bem-sucedida com OSCIP é a que ocorre no Parque Nacional da Serra da Capivara com a Fundação Museu do Homem Americano - FUMDHAM [471]. Essa parceria foi, recentemente, incrementada com a inclusão do Estado do Piauí e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Atualmente, o Parque Nacional da Serra da Capivara é gerido por um Comitê Permanente de Acompanhamento e Gestão composto por representantes do ICMBio, IPHAN, FUMDHAM e do Governo do Estado do Piauí[472].

Com o advento da Lei Federal nº 13.019/14[473], alterada pela Lei Federal nº 13.204/15[474], as chances de parcerias com o Terceiro Setor[475] foram disciplinadas de forma mais rigorosa, além de alargadas. Agora, o Poder Público também pode estabelecer ajustes com as Organizações da Sociedade Civil – OSC[476] em geral, qualificadas genericamente como pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos[477]. Uma das finalidades dessa Lei, inclusive, é assegurar a preservação, a conservação e a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente (art. 5º, VIII, da Lei Federal nº 13.019/14).

Incidente sobre todas as esferas de poder, o regime jurídico instituído pela Lei Federal nº 13.019/14 tem como fundamento a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos e os princípios que regem à Administração Pública (art. 5º, *caput*, da Lei Federal nº 13.019/14). Há também instrumentos próprios, já que as parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil podem ser feitas mediante Acordo de Cooperação, Termo de

---

470 Essa tentativa de restrição feita pelo Decreto nº 4.340/02, além de ter sido desnecessária, se mostrou insuficiente para gerir as parcerias eventualmente estabelecidas com as OSCIPs, uma vez que a matéria foi disciplinada muito superficialmente. O mencionado Decreto se dignou, apenas, a indicar o tipo de instrumento que deveria reger a administração partilhada - Termo de Parceria -, quais requisitos a pessoa jurídica deveria reunir, qual o prazo, a forma de publicação do edital de seleção e a maneira de apresentação das propostas, além de impor o encaminhamento e apreciação dos relatórios de atividades pelo órgão gestor e pelo Conselho da Unidade de Conservação

471 Segundo o SEMEIA, a OSCIP Fundação Museu do Homem Americano (FUMDHAM) é uma entidade científica filantrópica, declarada de utilidade pública estadual e federal e cadastrada no Conselho Nacional de Assistência Social. Criada em 1986, no Estado do Piauí, a FUMDHAM atua formalmente ligada a instituições dos governos federal, estadual e municipal. No plano federal, a Fundação assinou contrato de parceria com o ICMBio, para a aplicação do Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra da Capivara. SEMEIA. Modelos de gestão aplicáveis às unidades de conservação do Brasil / Instituto Semeia. – São Paulo: Semeia, 2015. 59 p. Disponível em:< http://investimento.turismo.gov.br/images/SEMEIA_Unidades_de_Conservacao_no_Brasil_2015.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2017. p. 57.

472 ICMBIO. Serra da Capivara terá gestão compartilhada. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/8657-serra-da-capivara-tera-gestao-compartilhada>. Acesso em: 2 set. 2017.

473 BRASIL. Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm#art2>. Acesso em: 17 jun. 2017.

474 A Lei nº 13.019/14 foi regulamentada pelo Decreto nº 8.726/16. BRASIL. Decreto nº 8.726/16, de 27 de abril de 2016. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8726.htm>. Acesso em: 17 jun. 2017.

475 A expressão Terceiro Setor, que é composta por sujeitos e entidades privadas que se comprometem com a realização de interesses coletivos e a proteção de valores supraindividuais, tem sido utilizada para diferenciar esse seguimento do Estado – Primeiro Setor - e da iniciativa privada voltada à exploração econômica com fins lucrativos – Segundo Setor. JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 12 Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 177-178.

476 Diz o Art. 2º: Para os fins desta Lei, considera-se: I - organização da sociedade civil: a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (...) BRASIL. Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm#art2>. Acesso em: 17 jun. 2017.

477 AGU. Nota nº 00001/2016/CPCV/PGF/AGU. Disponível em:< file:///C:/Users/loren/Downloads/nota_n.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2017.

Colaboração e Termo de Fomento (art. 1º, da Lei Federal nº 13.019/14).

O Acordo de Cooperação é o instrumento adequado quando não envolver o repasse de dinheiro público. O Termo de Colaboração e o Termo de Fomento, por sua vez, somente podem ser usados quando houver a transferência de recursos financeiros. O que determinará a utilização de um ou outro instrumento, porém, é a parte proponente da proposta: se for a Administração Pública, o termo será de colaboração; caso a parceria tenha sido sugerida pela Organização da Sociedade Civil, a termo será de fomento[478]. Independentemente da forma de ajuste, no entanto, deve haver, em regra, chamamento público (art. 23, da Lei Federal nº 13.019/14) para a seleção das entidades privadas[479].

Um dos benefícios da pactuação de cogestão com Organizações da Sociedade Civil é que a parceria, no caso da gestão de uma Unidade de Conservação, pode envolver ou não o repasse de recursos públicos. Antes, se a gestão fosse compartilhada com uma OSCIP ou uma OS necessariamente deveria haver aporte de recursos públicos. Agora, porém, é possível buscar parcerias sem qualquer transferência financeira dada a possibilidade de pactuação de Acordo de Cooperação.

Recentemente, inclusive, o ICMBio se valendo desse novo diploma, lançou edital de chamamento público para selecionar Organização da Sociedade Civil para estabelecer "parceria na gestão do Parque Nacional Cavernas do Peruaçu, mediante o desenvolvimento de ações administrativas e logísticas para apoio na execução do Programa de Uso Público do Parque, previsto no Plano de Manejo, e nas atividades de gestão socioambiental"[480]. Após o cumprimento dos prazos estabelecidos, a entidade escolhida foi o Instituto Ekos[481].

É bom lembrar que a Lei Federal nº 13.019/14 não interferiu nas parcerias disciplinadas por legislações específicas (art. 3º), o que torna possível o compartilhamento da gestão das Unidades de Conservação com as Organizações da Sociedade Civil, sejam elas de interesse público[482] ou não, desde que visem à preservação, conservação e proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente[483].

Uma característica inovadora imposta por este novel regime é a necessidade da Organização da Sociedade Civil possuir instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria, o que permitirá também o cumprimento das metas propostas (art. 33, inciso V, alínea c, da Lei nº 13.019/14). Embora essa regra seja flexibilizada, em algumas hipóteses, como no caso da pactuação de Acordo de Cooperação (art. 33, § 1º, da Lei nº 13.019/14), por exemplo, ela é extremamente relevante, já que a baixa capacidade financeira das entidades privadas sem fins lucrativos[484] pode prejudicar a parceria estabelecida.

Todos esses modelos, que envolvem Organizações Sociais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e Organizações da Sociedade Civil, guardam características semelhantes entre si, uma vez que tratam-se de entidades privadas, sem fins lucrativos, destinadas a exercer determinados serviços não exclusivos

478 AGU. Nota nº 00001/2016/CPCV/PGF/AGU. Disponível em:< file:///C:/Users/loren/Downloads/nota_n.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2017.

479 As exceções estão previstas nos artigos 30 e 31 da Lei Federal nº 13.019/14.

480 ICMBIO. Editais diversos – 2016. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/licitacoes1/editais/editais-diversos-2016>. Acesso em: 18 jun. 2017.

481 ICMBIO. Resultado final. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/edital/dcom_resultado_final_chamamento_publico_01_2016_parna_cavernasdoperuacu.pdf >. Acesso em: 18 jun. 2017.

482 Ainda está tramitando no Congresso Nacional uma proposta de Lei do atual Ministro do Meio Ambiente com o objetivo de disciplinar a gestão das UCs por OSCIPs. O PL, que é de 2004, prevê os objetivos, os tipos de gestão e as responsabilidades e obrigações das partes. Atualmente, a proposta está na Comissão de Constituição e Justiça. BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4573/2004, que dispõe sobre a cogestão de Unidade de Conservação. Disponível em:< http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=272181>. Acesso em: 18 jun. 2017.

483 MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 10 Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 1293.

484 SEMEIA. Modelos de gestão aplicáveis às unidades de conservação do Brasil / Instituto Semeia. – São Paulo: Semeia, 2015. 59 p. Disponível em:< http://investimento.turismo.gov.br/images/SEMEIA_Unidades_de_Conservacao_no_Brasil_2015.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2017. p. 29.

do Estado. Além disso, todos estão sujeitos ao cumprimento de metas, à prestação de contas e ao controle de resultados pelo Poder Público devido à administração de bens e valores de natureza pública.

Todavia, há determinadas diferenças entre eles, que já foram até mencionadas, com relação ao campo de atuação, à estrutura organizacional, aos tipos de auxílio que cada um pode receber e às exigências para pactuar com o Poder Público que devem ser levadas em consideração no processo de escolha do modelo a ser adotado.

Todas essas figuras, de um modo geral, tendem a ser mais eficientes do que o modelo tradicional estatal, principalmente, em face da flexibilidade na aplicação dos recursos, o que interfere diretamente no equacionamento dos problemas diários de uma UC, mesmo elas se sujeitando aos princípios gerais da Administração Pública.

De modo inverso, há também alguns aspectos negativos que merecem observação: a dependência dos recursos públicos e a dificuldade de fiscalização e controle de metas por parte do Poder Público[485].

Independentemente dos aspectos positivos e negativos, é nítida a crescente aceitação no âmbito da Administração Pública pela qual passam os modelos de parceria que podem ser desenvolvidos quando se trata da gestão das Unidades de Conservação. A assinatura do Acordo de Cooperação entre entes do Poder Executivo Federal, Estadual e a Fundação Museu do Homem Americano - FUMDHAM para gerir o Parque Nacional da Serra da Capivara, assim como o estabelecimento de Acordo de Cooperação entre o ICMBio e Instituto Ekos, que é uma organização da sociedade civil em geral, para administrar o Parque Nacional Cavernas do Peruaçu, mencionados anteriormente, reforçam a tese defendida de que os modelos de gestão compartilhada não estão restritos às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs. Portanto, é perfeitamente possível, tanto é que já estão sendo aplicados, a adoção de outros arranjos que incluam não só as OSCIPs, mas também as Organizações Sociais, as Organizações da Sociedade Civil em geral e os demais entes estatais, seja qual for a esfera de poder em que se encontrem.

No Distrito Federal, a Lei Complementar Distrital nº 827/10, por simetria, prevê também a possibilidade de administração das Unidades de Conservação por entidades privadas e pelos proprietários das áreas particulares, como ocorre no caso dos Refúgios da Vida Silvestre e dos Monumentos Naturais. O texto legal distrital, portanto, também torna possível a aplicação dos modelos já retratados, principalmente, porque existe regulamentação local para as OSCIPs – Lei Distrital nº 4.301/09[486] e as Organizações Sociais – Lei Distrital nº 4.081/08[487]. Além disso, a Lei que rege as parcerias com as Organizações da Sociedade Civil tem aplicabilidade nacional.

Nas normas distritais sobre as OS e as OSCIPs constam, no entanto, algumas pequenas diferenças e complementações aos dispositivos previstos na legislação federal que são voltadas ao atendimento da realidade local. Uma diferença importante, no entanto, entre a legislação federal e a distrital é com relação à forma de escolha da OSCIP para a celebração de Termo de Parceria, já que no âmbito da União, em regra, a escolha se dá por meio de concurso de projetos. No DF, porém, se houver a possibilidade de mais de uma organização qualificada prestar o serviço objeto do fomento, deverá ser realizado processo licitatório para a escolha da organização (art. 13, parágrafo único, da Lei Distrital nº 4.301/09)[488].

---

485 SEMEIA. Modelos de gestão aplicáveis às unidades de conservação do Brasil / Instituto Semeia. – São Paulo: Semeia, 2015. 59 p. Disponível em:< http://investimento.turismo.gov.br/images/SEMEIA_Unidades_de_Conservacao_no_Brasil_2015.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2017. p. 29-30.

486 DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.309, de 27 de janeiro de 2009. Disponível em:< http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Norma/59635/Lei_4301_27_01_2009.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2017.

487 DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.081, de 4 de janeiro de 2008. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/56879/Lei_4081_04_01_2008.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2017.

488 Quando se trata da escolha de uma organização para gerir as Unidades de Conservação, MACHADO lembra que a licitação é importante para garantir moralidade e a impessoalidade a esse processo, que para ser eficiente depende, também, da participação popular. MACHADO, Paulo Affonso Leme. Áreas Protegidas: a Lei nº 9.985/2000. In: BENJAMIN, A. (Org.). Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 272.

Seja qual for a modalidade de parceria adotada na esfera federal ou distrital, no entanto, duas considerações são extremamente importantes. A primeira é com relação ao fato de que a gestão compartilhada não altera ou reduz o poder de polícia que continua com o ente gestor das Unidades de Conservação[489]. O segundo aspecto importante diz respeito ao fato de que se a entidade privada responsável pela gestão partilhada de uma UC lhe causar danos responderá objetivamente, nos termos do artigo 14, § 1º, da Lei Federal nº 6.938/81[490].

Por fim, não há dúvidas de que a relação de parceria entre o Poder Público e as entidades privadas sem fins lucrativos já avançou significativamente ao longo dos anos. Persiste, porém, uma certa resistência quando o ajuste envolve, de algum modo, a possibilidade de aferição de lucros, como acontece com as Parcerias Público-Privadas, que eram tidas como absolutamente impensáveis, mas hoje tem sido vista como mais uma oportunidade quando se trata da gestão das Unidades de Conservação. A proposta do próximo tópico é justamente abordar esse assunto.

3.3.2. Transferência total da administração das UCs às entidades privadas: da utopia à realidade

O instituto da Parceria Público-Privada - PPP foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004[491], como uma alternativa às dificuldades do Estado de investir em setores importantes como, por exemplo, o de infraestrutura, notadamente, em face da indisponibilidade de recursos financeiros[492].

Nas palavras de CARVALHO FILHO, a Parceria Público-Privada é um

> acordo firmado entre a Administração Pública e pessoa do setor privado com o objetivo de implantação ou gestão de serviços públicos, com eventual execução de obras ou fornecimento de bens, mediante financiamento do contratado, contraprestação pecuniária do Poder Público e compartilhamento dos riscos e dos ganhos entre os pactuantes[493].

De acordo com a Lei Federal nº 11.079/04, que traz normas gerais aplicáveis a todos os entes federativos e normas específicas destinadas à União[494], há duas modalidades de parceria: a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

A concessão patrocinada é um contrato administrativo mediante o qual a Administração Pública concede a execução de um serviço público ao parceiro privado, que pode ser precedido ou não de obra pública, para que ele o execute em nome próprio mediante contribuição do Poder Público e tarifa paga pelo usuário[495].

A principal diferença entre essa modalidade e a concessão de serviços públicos comuns é a forma de remuneração que inclui as tarifas pagas pelo usuário, a contraprestação devida pelo Poder Público, além de

489 Conforme mencionado anteriormente, as UCs podem ser geridas por organizações da sociedade civil, mas o poder de polícia ainda permanece com o poder público. MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 10 Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 1293.

490 MACHADO. Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 1007.

491 BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

492 MUNIZ, Duguay Trouin. Parceria Público-Privada. In: CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli (Org.). Descentralização de Serviços Públicos e Políticas Públicas. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015. p. 21-22.

493 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 28 Ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 447.

494 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 28 Ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 446.a

495 CARVALHO, Mateus. Manual de Direito Administrativo. 2 Ed. Salvador: JusPODIVM, 2015. p. 703-704. p. 637. Para MAZZA, a concessão patrocinada é utilizada para delegação de serviços públicos "uti singuli", sendo cabível quando o empreendimento não seja financeiramente autossustentável ou como instrumento de redução das tarifas. As concessões patrocinadas em que mais de 70% da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa especifica (art. 10, § 3° da Lei nº ll.079/2004). MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 5 Ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 523.

outras receitas previstas pela Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995[496].

A concessão administrativa, por sua vez, é "um contrato administrativo de prestação de serviços (não necessariamente serviços públicos), podendo envolver outras prestações, como o fornecimento de bens e/ou a execução de obra, em que a remuneração do parceiro privado seja provida exclusivamente pela Administração Pública"[497].

Nessa modalidade não há cobrança de tarifa do usuário, uma vez que a Administração Pública é a tomadora direta ou indireta do serviço prestado[498]. Assim, a contraprestação é paga integralmente pelo Poder Público por meio de ordem bancária, cessão de créditos não tributários, outorga de direitos em desfavor da Administração Pública, outorga de direitos sobre bens públicos dominicais, além de outros meios admitidos por Lei (art. 6º, da Lei Federal nº 11. 079/04). No contrato poderá ser previsto, ainda, a vinculação da remuneração ao desempenho do ente privado e aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis[499] (art. 6º, § 1º e § 2º, da Lei Federal nº 11. 079/04).

Em ambas as modalidades de concessões, há diretrizes universais aplicáveis a todos os entes federativos[500], como contraprestação pecuniária paga pelo parceiro público ao privado (art. 2º, § 3º, da Lei Federal nº 11. 079/04), a necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro[501], o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado (art. 5º, IX, da Lei Federal nº 11. 079/04), a prestação de garantias pelo parceiro privado ao público (art. 5º, VIII, da Lei Federal nº 11. 079/04)[502], pelo público ao privado (art. 8º, da Lei Federal nº 11. 079/04) e à entidade responsável pelo financiamento pelo Poder Público (art. 5º, § 2º, da Lei Federal nº 11. 079/04), a criação de uma sociedade com o propósito específico de implantar e administrar a parceria (art. 9º, da Lei Federal nº 11. 079/04) e às formas de controle previstas na Lei Federal nº 8.987/95.

Além desses, a aplicação de penalidades ao parceiro público e privado em caso de descumprimento contratual (art. 5º, II, da Lei Federal nº 11. 079/04)[503], o prazo de vigência contratual mínimo de 5 anos e máximo de 35 anos (art. 5º, I, da Lei Federal nº 11. 079/04), a observância de diversas formalidades antes da realização do processo licitatório (art. 10, da Lei Federal nº 11. 079/04), a submissão à Lei de Responsa-

496 Há, também, dissemelhanças com relação ao risco, que é dividido com o Poder Público, ao compartilhamento de ganhos oriundos da diminuição de risco do crédito, às garantias, que são prestadas pelo parceiro público, às normas sobre licitação, à possibilidade de penalização da Administração Pública, à fixação de prazo contratual mínimo e máximo, e à imposição de limite de despesa. Nesse sentido: JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 12 Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 649-650; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública. 10 Ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 150-152.

497 GUIMARÃES, Fernando Vernalha. PPP – Parceria Público-Privada. 2 Ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 20.

498 CARVALHO, Mateus. Manual de Direito Administrativo. 2 Ed. Salvador: JusPODIVM, 2015. p. 637.

499 GUERRA explica que "Os bens envolvidos na prestação do serviço, objeto da concessão, podem ser públicos ou privados. Dependem de sua origem. A reversão pode ser definida como sendo a entrega pelo concessionário ao poder concedente dos bens vinculados à concessão, por ocasião do fim do contrato, em virtude de sua destinação ao serviço público, de modo a permitir sua continuidade". GUERRA, Sérgio. Bens Reversíveis nas Concessões. Disponível em:< http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/sergio-guerra/bens-reversiveis-nas-concessoes>. Acesso em: 2 set. 2017.

500 Excluem-se, portanto, às obrigações impostas somente à União.

501 DI PIETRO explica que embora a Lei nº 11.079/04 não fale expressamente em equilíbrio econômico-financeiro, não há como negar esse direito às partes que decorre da aplicação subsidiária da Lei nº 8.987/95 na concessão patrocinada e do artigo 5º, incisos III e IV da Lei nº 11.079/04 no caso da concessão administrativa. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública. 10 Ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 157.

502 Exemplos: Caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, seguro-garantia e fiança bancária. Art. 56, § 1º, da Lei nº 8 .666/93.

503 CRETELLA NETO afirma que as penalidades aplicáveis às partes devem ser previstas em contrato, levando-se em consideração a violação contratual. Para ele, todo tipo de penalidade pode ser prevista como multas, indenizações, obrigações de fazer ou de não fazer, acréscimos nas obrigações originais etc. CRETELLA NETO, José. Comentários à Lei das Parcerias Público-Privadas – PPPs. 2 Ed. Rio de Janeiro: GZ, 2010. p. 55. DI PIETRO ressalta, porém, que não há possibilidade de previsão contratual de penalidades a serem aplicadas à Administração Pública, pois, não tendo ela personalidade jurídica, a sanção resultaria aplicada ao próprio Estado, que detém com exclusividade o poder sancionatório. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública. 10 Ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 173.

bilidade Fiscal (art. 4º, da Lei Federal nº 11. 079/04)[504], a realização de consulta pública para apreciação da minuta de edital e do contrato (art. 10, VI, da Lei Federal nº 11. 079/04), a apresentação de licença prévia ou de diretrizes afetas ao licenciamento ambiental da atividade (art. 10, VII, da Lei Federal nº 11. 079/04), e a realização de licitação para a contratação de PPP (arts. 11, 12 e 13, da Lei Federal nº 11. 079/04) são algumas características comuns a ambos os institutos.

Em tempos de crise econômica e política, no qual sabidamente o Estado não tem tido dinheiro para honrar os compromissos constitucionais mais básicos, a possibilidade de utilização das Parcerias Público-Privadas tem ganhado força, inclusive, no âmbito das Unidades de Conservação.

À luz dos breves apontamentos tecidos, a modalidade de PPP que mais se amolda a esse intento é a concessão administrativa por permitir, em tese, não só a transferência parcial[505], mas a transmissão total da gestão das Unidades de Conservação à iniciativa privada.

O Instituto SEMEIA no estudo "Modelos de gestão aplicáveis às unidades de conservação do Brasil" defende expressamente a possibilidade de transferência total da gestão das UCs à iniciativa privada, mediante remuneração paga pelo parceiro público que deve ser condicionada ao desempenho do parceiro privado. As metas, por exemplo, poderiam estar relacionadas à redução do número de queimadas, à captação de mão de obra local para trabalhar na UC, à disponibilidade dos sistemas de monitoramento e vigilância, entre outros[506].

A referida Instituição entende que um dos aspectos positivos da transferência total da administração de uma UC à iniciativa privada é a possibilidade da gestão global da Unidade de Conservação pelo ente parceiro, que, diferentemente das entidades privadas sem fins lucrativos, seria responsável por arcar com todos os custos inerentes à infraestrutura, quando necessária, às melhorias, além de todos os encargos para assegurar o exercício da atividade objeto do contrato[507].

Nessa modalidade de gestão, além da flexibilidade conferida ao gestor para atingir as obrigações assumidas, um número maior de UCs poderiam ser beneficiadas, já que não há qualquer vinculação à atratividade da área protegida, bastando a remuneração do Poder Público para assegurar a gestão do serviço. Nela, também, seria possível, inclusive, a exploração comercial ou turística, o que serviria para reduzir o valor previsto de aporte pelo Estado.

O uso de PPPs nas Unidades de Conservação, no entanto, não é pacífico. MILARÉ, por exemplo, ao mesmo tempo em que reconhece a possibilidade de gestão das UCs por qualquer entidade civil de direito privado, desde que conste dentre os seus objetivos institucionais a proteção ambiental e o interesse públi-

504 As PPPs por causa das contraprestações devidas pelo Poder Público devem respeitar a noção de responsabilidade fiscal contida na Lei Complementar nº 101/00. GUIMARÃES, Fernando Vernalha. PPP – Parceria Público-Privada. 2 Ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 262.

505 No que tange à disponibilização de serviços de apoio à visitação, BRAGA entende que a concessão patrocinada não se afigura como o meio adequado para instrumentalizá-lo porque ele não se enquadra na qualificação de prestação de serviço público, e sim na de uso privativo de bem público. Do mesmo modo, a "concessão administrativa não se presta a veicular a disponibilização, pela iniciativa privada, de serviços de apoio à visitação em parques nacionais. A uma, porque referida relação se enquadra na natureza de concessão de uso de bem público, sem que se lhe sejam pertinentes os institutos próprios do contrato de concessão de serviço público, tais quais a intervenção e a encampação, que incidem na concessão administrativa. Na mesma linha, a execução de atividades de apoio à visitação é realizada pelo particular por sua iniciativa e risco, com a remuneração oriunda dos preços cobrados pelos usuários". BRAGA, Alice Serpa. Viabilização do uso público de parques nacionais e a disponibilização por particulares de serviços de apoio à visitação. Tese de Mestrado. Centro Universitário de Brasília. Brasília: 2013, p. 148-149.

506 SEMEIA. Modelos de gestão aplicáveis às unidades de conservação do Brasil / Instituto Semeia. – São Paulo: Semeia, 2015. 59 p. Disponível em:< http://investimento.turismo.gov.br/images/SEMEIA_Unidades_de_Conservacao_no_Brasil_2015.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2017. p. 41.

507 SEMEIA. Modelos de gestão aplicáveis às unidades de conservação do Brasil / Instituto Semeia. – São Paulo: Semeia, 2015. 59 p. Disponível em:< http://investimento.turismo.gov.br/images/SEMEIA_Unidades_de_Conservacao_no_Brasil_2015.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2017. p. 41 e 44.

co[508], afasta a perspectiva de administração dessas áreas por empresas privadas com fins lucrativos, com exceção da Reserva Particular do Patrimônio Natural[509].

A construção, portanto, de um arranjo que envolva a prestação de serviços por meio de Parcerias Público-Privadas nas UCs, embora esteja de certo modo inserida no âmbito da atuação discricionária da Administração Pública, principalmente, no que tange à escolha da forma como esse tipo de atividade será prestado[510], é uma operação bastante complexa, que não pode ser feita de maneira irrefletida.

O primeiro obstáculo que, aparentemente, tem que ser vencido é a questão da expressa autorização legal. O segundo aspecto está relacionado à confecção de estudos de viabilidade técnica e econômica, que demonstrem a sustentabilidade da pactuação do ajuste e justifiquem a escolha desse modelo em face dos demais disponíveis[511]. Os estudos, também, são importantes porque as PPPs são vedadas para contratos inferiores à 20 milhões de reais, cujo período de prestação de serviço seja inferior à 5 (cinco) anos ou que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública (art. 2º, § 4º, da Lei Federal nº 11. 079/04).

Desde 2010, inclusive, há uma movimentação na esfera federal para a realização de estudos voltados à identificação dos modelos de parcerias mais adequados à realidade das UCs sob gestão do ICMBio[512].

Neste ano, o ente gestor das UCs federais está realizando estudos específicos na Reserva Extrativista do Rio Unini (AM), na Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais (AL) e nas Florestas Nacionais de Canela (RS) e de São Francisco de Paula (RS) na tentativa de inventariar, analisar e caracterizar os instrumentos legais de cooperação previstos na legislação vigente que envolvem as entidades privadas e são aplicáveis às Unidades de Conservação[513].

Essas iniciativas estão inseridas no âmbito do Programa Parcerias Ambientais Público-Privadas – PAPP desenvolvido pelo ICMBio e pelo MMA, com o apoio financeiro do Fundo Multilateral de Investimentos – FOMIN, do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, da Caixa Econômica Federal – CAIXA, além de outros parceiros nacionais, sob a responsabilidade executiva do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM[514].

O mencionado projeto tem como objetivo estipular modelos de gestão calcados no estabelecimento de acertos institucionais e protótipos de Parcerias Público-Privadas, dada a necessidade de "desenvolvimento

508 Conforme já mencionado anteriormente, as associações ou fundações privadas que realizam tarefas de interesse público podem ser qualificadas como OS e OSCIP. INSTITUTO SEMEIA. Modelos de gestão aplicáveis às unidades de conservação do Brasil / Instituto Semeia. – São Paulo: Semeia, 2015. 59 p. Disponível em:< http://investimento.turismo.gov.br/images/SEMEIA_Unidades_de_Conservacao_no_Brasil_2015.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2017. p. 28. Do mesmo modo, a própria Lei já diz que as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil visam à consecução de finalidades de interesse público (art. 1º, da Lei nº 13.019/14).

509 MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 10 Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 1293. Para Maria Tereza Jorge Pádua, com o veto de parte do artigo 21 da Lei nº 9.985/2000, as RPPNs devem ser enquadradas como Unidade de Proteção Integral já que a Lei não admite o uso sustentável de seus recursos. DOUROJEANNI, Marc J; PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Arcas à Deriva: Unidades de Conservação do Brasil. Rio de Janeiro: Technical Books, 2013. p. 192.

510 RODRIGUES, C. G. O.; GODOY, L. R. C. Atuação pública e privada na gestão de Unidades de Conservação: aspectos. Atuação pública e privada na gestão de Unidades de Conservação: aspectos socioeconômicos da prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais. Disponível em:< http://revistas.ufpr.br/made/article/viewFile/31280/21658>. Acesso em: 2 set. 2017.

511 SEMEIA. Modelos de gestão aplicáveis às unidades de conservação do Brasil / Instituto Semeia. – São Paulo: Semeia, 2015. 59 p. Disponível em:< http://investimento.turismo.gov.br/images/SEMEIA_Unidades_de_Conservacao_no_Brasil_2015.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2017. p. 42.

512 MPOG. Planejamento e Meio Ambiente assinam acordo para PPP em Unidades de Conservação. Disponível em:< http://www.planejamento.gov.br/assuntos/assuntos-economicos/noticias/planejamento-e-meio-ambiente-assinam-acordo-para>. Acesso em: 21 jun. 2017.

513 ICMBIO. Programa de parcerias público-privadas avança. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/8808-sai-resultado-de-selecao-do-papp-em-4-ucs>. Acesso em: 21 jun. 2017.

514 ICMBIO. PAPP. FLONA Canela e São Francisco. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/noticias/2017/TR_Flonas_Canela_e_S%C3%A3o_Francisco_de_Paula.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2017.

de arranjos e modelos de parcerias com o setor privado, com ou sem fins lucrativos, incluindo entidades de cooperação paraestatais e do terceiro setor", para que haja efetiva implantação, manutenção e gestão das Unidades de Conservação[515].

Na esfera estadual, Minas Gerais tem um projeto piloto de PPP que envolve a contratação da gestão de 3 Unidades de Conservação conhecido como Rota Lund[516]. No Rio de Janeiro, o Parque Estadual Ilha Grande também foi escolhido para receber o primeiro projeto de Parceria Público-Privada[517]. Os avanços e os eventuais retrocessos dessas iniciativas podem servir como *benchmarking*[518] para o Distrito Federal e os demais entes federados que não possuem esses projetos.

Seja qual for o modelo de administração adotado, porém, as UCs sempre dependerão das ações do Estado, dada a inafastabilidade do exercício do poder de polícia e do dever de execução da política pública de Unidade de Conservação da Natureza. Essa, aliás, ao mesmo tempo em que impõe a observância dos diplomas legais, vincula às decisões referentes à gestão desses espaços à aprovação do ente gestor.

As parcerias servem, portanto, para facilitar a missão do Estado, jamais para substituí-lo. É por isso que os modelos de gestão que envolvem parceiros privados não podem ser vistos como a única solução nem ser replicados de forma impensada, uma vez que cada Unidade de Conservação tem características próprias e enfrenta uma realidade distinta.

Para que as potencialidades dos modelos alternativos de gestão sejam exploradas no DF, beneficiando às Unidades de Conservação, antes deve haver o fortalecimento da importância dessa política dentro da própria Administração Pública. Uma das formas de se alcançar tal intento é por meio da criação de uma entidade pública específica, como ocorreu na esfera federal com o ICMBio.

A criação de uma autarquia especializada que tenha como foco somente as Unidades de Conservação do Distrito Federal é interessante por canalizar a estrutura organizacional e os recursos para um único fim: a criação, implantação e gestão das UCs. Esse é o tema do último item.

3.4. Criação de autarquia específica para gerir as UCs distritais

No atual cenário econômico, onde a escassez de recursos públicos tem sido recorrente, a ideia de se criar um ente para cuidar exclusivamente do Sistema Distrital de Unidades de Conservação, que foi editado com base na Lei Orgânica do Distrito Federal - verdadeira Constituição do ente Distrital[519] - e na Lei Distrital nº

515 ICMBIO. PAPP. FLONA Canela e São Francisco. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/noticias/2017/TR_Flonas_Canela_e_S%C3%A3o_Francisco_de_Paula.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2017.

516 SEMEIA. Modelos de gestão aplicáveis às unidades de conservação do Brasil / Instituto Semeia. – São Paulo: Semeia, 2015. 59 p. Disponível em:< http://investimento.turismo.gov.br/images/SEMEIA_Unidades_de_Conservacao_no_Brasil_2015.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2017. p. 43.

517 FIGUEIRA, Caio M. B; SOUZA, Mariana A. Parceria Público-Privada ou Privatização de Unidades de Conservação: O Caso da Ilha Grande, Município de Angra dos Reis (RJ). Disponível em:<http://ilhagrandehumanidades.com.br/sites/default/files/Figueira%20e%20Souza%20%20PPP%20ou%20privatiza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2017. p. 43.

518 *Benchmarking* é um processo de comparação de produtos, serviços e práticas empresariais, e é um importante instrumento de gestão das empresas. (...). O *benchmarking* consiste em aprender com outras empresas, sendo um trabalho de grande intensidade, que requer bastante tempo e disciplina. Pode ser aplicado a qualquer processo e é relevante para qualquer organização, tendo em conta que se trata de um instrumento que vai contribuir para melhor o desempenho da empresa ou organização. SIGNIFICADOS. Disponível em:< https://www.significados.com.br/benchmarking/>. Acesso em: 21 de jun. 2017.

519 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ATO DAS DISPOSIÇÕES TRANSITORIAS (LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL)- ARTS. 46 E 53 - NATUREZA JURÍDICA DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL - EMPREGADOS DO COMPLEXO ADMINISTRATIVO DO DISTRITO FEDERAL - OPÇÃO PELO REGIME ESTATUTARIO - APROVEITAMENTO DE PROFESSORES ORIGINARIOS DE OUTRAS PESSOAS ESTATAIS NA FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO DISTRITO FEDERAL - NORMAS QUE PARECEM OFENDER O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO CONCURSO PÚBLICO (CF, ART. 37, II)- POSSIVEL VULNERAÇÃO DA CLÁUSULA DE RESERVA REFERENTE A INICIATIVA, PELO GOVERNADOR, DAS LEIS SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PUBLICOS - LIMINAR DEFERIDA. - A Lei Orgânica do Distrito Federal constitui instrumento normativo primário destinado a regular, de modo

041, de 13 de setembro de 1989, responsável pela instituição da Política Ambiental Distrital, pode até parecer inapropriada, mas não é, principalmente, quando tal política é tida como uma das principais estratégias de conservação da natureza.

As falhas legais na configuração jurídico-ecológica de algumas Unidades de Conservação, devido à inexistência de delimitação territorial[520], à inobservância dos instrumentos legais de gestão, à ausência de regularidade dominial, à irregularidade na aplicação de recursos financeiros, assim como as limitações geradas por elas, que corroboram para a existência de UCs de papel, interferem na fiscalização, no uso público, na aplicação de dinheiro, na participação popular e na pressão sobre essas áreas, não deixam dúvidas de que a centralização da execução da Política Ambiental distrital em um único ente não tem se mostrado eficiente, notadamente, para as Unidades de Conservação da Natureza.

Isso porque, ao longo dos últimos anos, os órgãos e entes distritais que receberam a incumbência de executar essa política não se mostraram capazes de equacionar tantas vicissitudes que dificultam e até mesmo inviabilizam a gestão e a proteção adequada dessas áreas.

Os desafios são imensos e, sem dúvidas, estão relacionados ao mal dimensionamento do orçamento, da estrutura administrativa e do quadro de pessoal para executar um número exacerbado de competências.

Nesse cenário, a priorização de uma ou outra política é uma constante porque os recursos disponíveis não permitem o desenvolvimento com excelência de todas as atribuições imputadas ao ente ambiental, se sobressaindo aquelas que têm maior apelo social e político, o que certamente não é o caso das Unidades de Conservação.

A criação, portanto, de uma autarquia específica para gerir as Unidades de Conservação do Distrito Federal, embora não traga, por si só, nenhuma solução mágica, é uma forma de romper com esse paradigma atual e privilegiar as determinações contidas na Lei Orgânica[521], que, desde 1989, determina que é dever do Poder Público distrital identificar, criar e administrar as Unidades de Conservação e as demais áreas de interesse ambiental, estabelecendo normas a serem observadas nestas áreas, incluindo os planos de manejo (art. 279, da LODF).

A descentralização da competência administrativa afeta às Unidades de Conservação pode até ser recebida com desconfiança pelos servidores lotados no instituto ambiental, pela sociedade e pelos outros entes que integram o Distrito Federal, mas é calcada no critério da especialização.

Quando Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio foi instituído em 2007[522],

---

subordinante - e com inegável primazia sobre o ordenamento positivo distrital - a vida jurídico-administrativa e político-institucional dessa entidade integrante da Federação brasileira. Esse ato representa, dentro do sistema de direito positivo, o momento inaugural e fundante da ordem jurídica vigente no âmbito do Distrito Federal. Em uma palavra: a Lei Orgânica equivale, em força, autoridade e eficácia jurídicas, a um verdadeiro estatuto constitucional, essencialmente equiparável as Constituições promulgadas pelos Estados-membros. O Distrito Federal - a semelhança dos Estados-membros - está sujeito ao princípio estabelecido no art. 61, par.1., II, a e c, da Constituição Federal, que diz respeito a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo para o processo de formação das leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos ou, ainda, sobre o regime jurídico dos servidores públicos na Administração direta e autárquica. (...). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 980 – DF. Relator: Celso de Mello. Data do Julgamento: 03/02/1994. Publicação DJ: 13/05/1994.

520 BENJAMIN destaca que são cinco os pressupostos para a configuração de uma Unidade de Conservação: relevância natural, oficialismo, delimitação territorial, objetivo conservacionista e regime especial de proteção e administração. BENJAMIN, Antonio Herman. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: BENJAMIN, A. (Org.). Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 295.

521 DISTRITO FEDERAL. LODF. DF. LODF. Disponível em:<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>. Acesso em: 13 jun. 2017.

522 BRASIL. Lei nº 11. 516, de 28 de agosto de 2007 que Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis nºs 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11516.htm>. Acesso em: 13 jun. 2017.

sob o argumento de dar maior eficiência e eficácia à Política Nacional de Unidades de Conservação da Natureza[523], houve muita resistência, apesar da criação de um órgão voltado para a gestão exclusiva dessas áreas ser um pleito antigo, pelo menos dos ambientalistas[524].

De um lado, os servidores do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA receberam a criação do ICMBio como uma forma de pressão por parte do governo federal para a concessão de licenças ambientais[525], o que culminou, inclusive, com o questionamento judicial da Lei que instituiu o novo ente. Mais tarde, a mencionada norma teve a sua inconstitucionalidade reconhecida, mas, devido à modulação dos efeitos da decisão, concedeu-se o prazo de dois anos para que o Congresso Nacional editasse nova Lei que garantisse a continuidade da autarquia[526].

Do outro, estavam os ambientalistas que não acreditavam no sucesso de um instituto criado com tantas competências, sem a estrutura adequada e com falhas na distribuição das atribuições legais[527].

Passados 10 anos da instituição do ICMBio, os desafios continuam os mesmos, talvez até mais difíceis, já que a área ambiental tem sofrido constantes ataques[528], mas com melhorias notáveis.

Um dos avanços foi o aumento do número de Unidades de Conservação federais, o que também está relacionado aos compromissos internacionais assumidos pelo país[529]. Em 2007, as 290 UCs existentes cobriam 8% do território nacional, divididas entre 126 UCs de Proteção Integral e 164 de Uso Sustentável[530].

---

523 BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial nº 23/MMA/MP/2007. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Exm/EMI-23-MMA-MP.htm>. Acesso em: 13 jun. 2017.

524 Sobre o assunto ver: DOUROJEANNI, Marc J; PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Arcas à Deriva: Unidades de Conservação do Brasil. Rio de Janeiro: Technical Books, 2013. p. 214-223.

525 GROSSMANN, Luís Osvaldo. Mudanças para acelerar o PAC. Disponível em:< https://pib.socioambiental.org/pt/noticias?id=46158>. Acesso em: 13 jun. 2017.

526 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI FEDERAL Nº 11.516/07. CRIAÇÃO DO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. LEGITIMIDADE DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO IBAMA. ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL. VIOLAÇÃO DO ART. 62, § 9º, DA CONSTITUIÇÃO. NÃO EMISSÃO DE PARECER PELA COMISSÃO MISTA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 5º, 6º, PARÁGRAFOS 1º E 2º, DA RESOLUÇÃO Nº 1 DE 2002 DO CONGRESSO NACIONAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS DA NULIDADE (ART. 27 DA LEI 9.868/99). AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. (...). 8. Deveras, a proteção do meio ambiente, direito fundamental de terceira geração previsto no art. 225 da Constituição, restaria desatendida caso pudessem ser questionados os atos administrativos praticados por uma autarquia em funcionamento desde 2007. Na mesma esteira, em homenagem ao art. 5º, caput, da Constituição, seria temerário admitir que todas as Leis que derivaram de conversão de Medida Provisória e não observaram o disposto no art. 62, § 9º, da Carta Magna, desde a edição da Emenda nº 32 de 2001, devem ser expurgadas com efeitos ex tunc. 9. A modulação de efeitos possui variadas modalidades, sendo adequada ao caso sub judice a denominada pure prospectivity, técnica de superação da jurisprudência em que "o novo entendimento se aplica exclusivamente para o futuro, e não àquela decisão que originou a superação da antiga tese" (...) 10. Não cabe ao Pretório Excelso discutir a implementação de políticas públicas, seja por não dispor do conhecimento necessário para especificar a engenharia administrativa necessária para o sucesso de um modelo de gestão ambiental, seja por não ser este o espaço idealizado pela Constituição para o debate em torno desse tipo de assunto. Inconstitucionalidade material inexistente. 11. Ação Direta julgada improcedente, declarando-se incidentalmente a inconstitucionalidade dos artigos 5º, 6º, parágrafos 1º e 2º, da Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional, postergados os efeitos da decisão, nos termos do art. 27 da Lei 9.868/99, para preservar a validade e a eficácia de todas as Medidas Provisórias convertidas em Lei até a presente data, bem como daquelas atualmente em trâmite no Legislativo. STF. Plenário. ADI 2.029/DF. Rel.: Min. Luiz Fux. 08/03/2012. DJe-125 DIVULG 26-06-2012 PUBLIC 27-06-2012.

527 DOUROJEANNI, Marc J; PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Arcas à Deriva: Unidades de Conservação do Brasil. Rio de Janeiro: Technical Books, 2013. p. 223-233.

528 ÉPOCA. O que o país pode perder com a onda de ataques às áreas de proteção ambiental. Disponível em:< http://epoca.globo.com/ciencia-e-meio-ambiente/blog-do-planeta/noticia/2017/06/o-que-o-pais-pode-perdercom-onda-de-ataques-areas-de-protecao-ambiental.html>. Acesso em: 15 jun. 2017.

529 O Brasil é signatário da Convenção sobre a Diversidade Biológica, tendo, portanto, que cumprir metas globais de proteção à biodiversidade. Uma das metas Nacionais de Biodiversidade prevê que até 2020 serão preservadas por meio de unidades de conservação e de outras categorias de espaços protegidos pelo menos 30% da Amazônia, 17% de cada um dos demais biomas terrestres e 10% de áreas marinhas e costeiras. LEUZINGER, Márcia Dieguez; SANTANA, Paulo Campanha; SOUZA, Lorene Raquel de (Org.). Monumentos naturais, refúgios da vida silvestre e áreas de relevante interesse ecológico: pesquisa e preservação. Brasília: UNICEUB, 2017. p. 10.

530 ICMBIO. Efetividade de Gestão das Unidades de Conservação Federais do Brasil - 2007. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/documentos/2%20%20o%20que%20fazemos%20%20efetividade%20da%20gesto%20

Atualmente, as 324 UCs ocupam 9% do território brasileiro, sendo que 146 são UCs de Proteção Integral e 178 são de Uso Sustentável[531].

No âmbito da gestão propriamente dita, os avanços foram mais notórios. Em 2007, 78 Unidades de Conservação Federais tinham Plano de Manejo[532]. Em 2017, esse número aumentou para 178[533]. De forma semelhante, em 2007, apenas, 11 UCs federais contavam com Conselho Gestor. Hoje, existem 174 Conselhos Gestores instituídos[534].

Os progressos, certamente, não foram maiores porque o orçamento destinado ao ICMBio não tem acompanhado o crescimento das áreas legalmente protegidas, o que está claramente evidenciado nos seus orçamentos anuais[535].

Quase na mesma época, em 2007, o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal - Brasília Ambiental – IBRAM/DF foi criado com tantas incumbências como aquelas que tinham o IBAMA antes da criação do ICMBio. De lá para cá, o ente distrital também conquistou alguns avanços na área de gestão de pessoas, do licenciamento ambiental, da fiscalização e das áreas protegidas.

Há um certo ofuscamento, no entanto, quando se trata especificamente das Unidades de Conservação, pela dificuldade de se solucionar o imbróglio jurídico no qual elas estão inseridas, razão pela qual a experiência vivenciada na esfera federal de criação de um ente específico para a gestão das UCs pode ser um caminho interessante para privilegiar o *status* protetivo conferido a essas áreas.

Caso haja iniciativa semelhante no âmbito do Distrito Federal, o ente a ser instituído deve ter personalidade jurídica própria, além de ser dotado de autonomia patrimonial, administrativa e financeira, competindo-lhe a execução da política distrital de Unidades de Conservação da Natureza, o que contempla a proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das UCs instituídas pelo DF.

Muito provavelmente, as dificuldades enfrentadas também serão parecidas com aquelas vivenciadas pelo ICMBio, o que facilitará a articulação institucional e a antecipação dos problemas.

Quando se trata, todavia, de aprimorar o modelo de gestão que tradicionalmente tem sido adotado no âmbito do Distrito Federal, não existe uma única ou melhor receita, embora algo deva necessariamente ser feito para corrigir as falhas apontadas. Na verdade, os vários caminhos propostos neste capítulo, que não excluem a adoção de outros, podem ser seguidos de forma isolada ou concomitante, desde que haja transparência, participação social e, sobretudo, respeito à Lei.

---

de%20ucs%20%20doc_efetividade%20de%20gesto%20das%20ucs%20federais%20do%20brasil%202007.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2017.

531 Nesses números não estão incluídas as Reservas Particulares do Patrimônio Natural. ICMBIO. Painel Dinâmico de Informações Gerenciais do ICMBio. Disponível em:< http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true>. Acesso em: 15 jun. 2017.

532 ICMBIO. 93 planos de manejo produzidos e 99 em elaboração. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/8112-instituto-chico-mendes-avanca-na-publicacao-de-planos-de-manejo>. Acesso em: 15 jun. 2017.

533 ICMBIO. Painel Dinâmico de Informações Gerenciais do ICMBio. Disponível em:< http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true>. Acesso em: 15 jun. 2017

534 ICMBIO. Painel Dinâmico de Informações Gerenciais do ICMBio. Disponível em:< http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true>. Acesso em: 15 jun. 2017

535 GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. Compensação ambiental e financiamento de áreas protegidas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed, 2015. p. 92.

Conclusão

No Brasil, as categorias de manejo de Unidades de Conservação estão sistematizadas num único instrumento legal desde o advento da Lei Federal nº 9.985/00, responsável pela instituição Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, do qual fazem partes as UCs federais, estaduais e municipais.

Por se tratar de uma norma geral, não há qualquer impedimento para que os Estados e os Municípios editem os seus próprios Sistemas de Unidades de Conservação, desde que o objetivo seja o aprimoramento e a ampliação visando ao atendimento das suas peculiaridades locais.

O Distrito Federal foi um dos entes políticos que editou o seu próprio Sistema de Unidades de Conservação da Natureza. A Lei Complementar Distrital nº 827/10 trouxe algumas inovações, ao mesmo tempo em que replicou grande parte dos dispositivos previstos na Lei Federal nº 9.985/00.

Quanto às inovações, as mais expressivas dizem respeito à categoria de manejo de Parque Ecológico que, aparentemente, foi criada sem a chancela do CONAMA, e à não vinculação dos recursos de compensação ambiental às Unidades de Proteção Integral. Como existem razões técnicas para a manutenção da categoria de Parque Ecológico como Unidade de Conservação, entende-se que essa irregularidade é passível de saneamento, uma vez que o CONAMA pode e deve ser consultado. A questão da não vinculação dos recursos de compensação ambiental às Unidades de Proteção Integral, porém, é mais complexa, visto que se trata de vício de constitucionalidade. Assim, diante da ofensa ao primado da repartição de competências, a mencionada norma deve ser adequada ao ordenamento jurídico.

Dentre os dispositivos mais significativos previstos na Lei Federal, a normativa distrital reproduziu aqueles relacionados às categorias de manejo, aos objetivos, às diretrizes e à gestão propriamente dita das Unidades de Conservação.

O presente estudo, contudo, focou principalmente na gestão das Unidades de Conservação, uma vez que a criação de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos não é um fim em si mesmo porque, aliado a esse dever legal, está a obrigação de cuidado e gestão, que precisa ser levada a cabo em consonância com as normas vigentes.

No Distrito Federal, porém, a administração das 59 (cinquenta e nove) Unidades de Conservação sob gestão do IBRAM tem sido marcada justamente pela inobservância da legislação, apesar da regulamentação prevista na Lei Complementar Distrital nº 827/10.

O retrato do modelo atual de gestão evidencia que h**á problemas, senão em todas, na maior parte das Unidades de Conservação distritais**. Eles estão relacionados, em regra, à manutenção de UCs sem a definição de poligonal, à raridade dos Planos de Manejo e dos Conselhos Gestores, à utilização da compensação ambiental e florestal como principal fonte de financiamento, à ausência de regularização dominial e à centralização da gestão num ente que detém muitas competências. .

De fato, quando a maioria das 12 Unidades de Conservação sem poligonal definida surgiu, a criação desses espaços não estava condicionada à delimitação da área no ato institutivo. A irregularidade, portanto, está na manutenção dessa situação, já que os objetivos dessas unidades não serão alcançados se essas áreas não estiverem devidamente demarcadas.

A Lei prevê que o Plano de Manejo, principal instrumento de gestão, é obrigatório para todas as UCs. No DF, porém, das 59 Unidades de Conservação sob gestão do IBRAM, apenas, 12 possuem a mencionada ferramenta.

Com os Conselhos Gestores a situação é pior. Das 59 (cinquenta e nove) Unidades de Conservação sob gestão do IBRAM, apenas, duas foram contempladas com esse tipo de órgão colegiado.

Do mesmo modo, embora a instituição de Unidades de Conservação seja uma política pública de Estado, o orçamento tem sido mal dimensionado para fazer frente a mais de 90 Espaços Territoriais Especialmente Protegidos existentes no DF, que estão sob o gerenciamento do IBRAM. Além disso, o pouco que é disponibilizado não tem sido integralmente executado. Essa dificuldade institucional, no entanto, tem sido amenizada pelos recursos de compensação ambiental e florestal captados em decorrência da implementação de empreendimento causador de impacto ambiental ou da supressão de vegetação em área urbana.

Há, também, o grave problema da questão dominial das UCs do DF. Atualmente, não existe nenhuma unidade de domínio público que possa ser considerada regular nos termos adotados no presente estudo, ou seja, que contemple, ao mesmo tempo, a dominialidade pública e o registro no patrimônio do ente gestor das UCs. De fato, há algumas UCs em áreas de domínio público, porém, nenhuma delas está incorporada ao patrimônio do IBRAM, mas da TERRACAP, que é gestora do patrimônio imobiliário e fomentadora do desenvolvimento econômico e social do Distrito Federal. Além disso, o ente gestor sequer conhece a situação dominial de várias UCs sob sua gestão.

A centralização da gestão das Unidades de Conservação em uma Autarquia que acumula tantas atribuições afetas à execução da política ambiental também tem se mostrado negativa porque a implantação e o manejo desses espaços têm sido relegados a um segundo plano, principalmente, quando as pressões econômicas e governamentais são direcionadas para o licenciamento ambiental que concentra atividades de apelo social e financeiro. O problema dessa centralização é que ela é permeada por escolhas, que vão desde a distribuição dos servidores, passando pela canalização dos recursos até o estabelecimento de objetivos estratégicos, o que faz com que algumas políticas sejam preteridas em prol de outras, como é o caso da Política Pública de Unidades de Conservação da Natureza.

Todos esses problemas revelam que a gestão das Unidades de Conservação do DF não tem observado a legislação vigente, o que, além de afrontar o princípio da legalidade, traz sérias limitações ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao próprio Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza.

As limitações mais visíveis geradas pelo modelo de gestão das UCs do Distrito Federal se referem à existência de UCs com diferentes níveis de consolidação, à dificuldade de conformar o uso público com a conservação das áreas passíveis de visitação, à limitação da atividade fiscalizatória, à irregularidade na aplicação dos recursos financeiros disponíveis e ao baixo envolvimento da sociedade na gestão dessas áreas.

No Distrito Federal, levando-se em consideração os critérios legais de consolidação estabelecidos no presente trabalho – adequação dominial, Plano de Manejo, Conselho Gestor, existência de estruturas físicas mínimas necessárias à gestão da UC e existência de estruturas mínimas de uso público, quando se tratar de UC passível de visitação -, os números revelam que existem 18 UCs de papel, 24 UCs não consolidadas, 12 UCs minimamente consolidadas e 5 UCs consolidadas. Não há, porém, nenhuma UC que pode ser considerada plenamente consolidada, sob o ponto de vista legal, no âmbito do Distrito Federal.

Quanto ao uso público, restou demonstrado que das 37 Unidades de Conservação de domínio público pesquisadas, 17 possuem uso público permitido, incentivado ou tolerado pelo ente gestor. Em nenhuma delas, porém, há Plano de Manejo, o que certamente prejudica a conservação desses espaços. Isso porque, embora o uso público seja consentido, por causa do caráter protetivo atribuído às UCs, ele deve ocorrer de forma sustentável, o que significa que não pode prejudicar a conservação desses espaços. A condição *sine qua non* imposta pela Lei para que isso aconteça é o cumprimento do dever legal de elaboração e aplicação do Plano de Manejo. Além disso, a pesquisa mostrou que das 17 Unidades de Conservação onde a visitação acontece, o controle de acesso é feito em apenas 4. Três delas, inclusive, não possuem estrutura mínima de visita. Todas as Unidades de Conservação estudadas que possuem Plano de Manejo estão fechadas, pelo menos oficialmente, ao público.

Já a atividade fiscalizatória nas UCs tem se mostrado limitada porque não há auditores fiscais designados

para atuarem especialmente nas UCs e nos demais ETEPs. Há, ainda, a questão da falta ou da desatualização das normas, o que também impede a realização de um controle eficiente. Uma das lacunas legais mais sensíveis, no que refere às UCs, é a indefinição das poligonais, que, às vezes, impede que o espaço receba o tratamento que lhe é devido. No caso específico de uso irregular do solo, quando não existe poligonal para certificar a ocorrência da ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente dentro de uma Unidade de Conservação, a infração é tipificada, quando possível, como ocupação de área pública.

Do mesmo modo, a aplicação dos recursos financeiros tem sido irregular porque o pouco valor disponibilizado não é integralmente executado devido às dificuldades enfrentadas pela Autarquia Ambiental, principalmente, quanto à elaboração de projetos básicos. Além disso, os recursos oriundos da Compensação Ambiental e da Compensação Florestal não estão sendo canalizados para as Unidades de Conservação.

O arranjo distrital feito com relação à destinação dos recursos de compensação ambiental, como já foi mencionado, é inconstitucional, uma vez que, por força da Lei nº 9.985/00, as UCs de Proteção Integral devem ser sempre priorizadas. Excepcionalmente, admite-se o beneficiamento das UCs de Uso Sustentável quando houver afetação específica. Nunca é demais lembrar que a Lei impõe que os recursos de compensação ambiental devem ser direcionados exclusivamente para as UCs.

No caso da compensação florestal, além de não haver uma distribuição equânime desse recursos entre todas os ETEPs, as Unidades de Conservação não estão sendo priorizadas, já que esses recursos também podem ser destinados a outras áreas com menos relevância ambiental. De fato, essa postura, quando se trata da compensação florestal, não é ilegal, posto que também compete ao IBRAM a administração de outros espaços ambientais, mas é contraproducente, porque muitas dessas áreas não possuem sequer atributos ecológicos relevantes.

A ideia tanto da Lei Federal nº 9.985/00 como da Lei Complementar Distrital nº 827/10, ao estabelecer, pelo menos, três modos de participação social – consulta pública, Conselho Gestor e Plano de Manejo -, foi fomentar envolvimento da sociedade na proteção das Unidades de Conservação. Como se sabe, as consultas públicas são necessárias tanto para a criação de Unidades de Conservação, à exceção das Estações Ecológicas e das Reservas Biológicas, como para a modificação de categoria e a ampliação das unidades existentes. Os Conselhos Gestores, por sua vez, são instâncias colegiadas formalmente instituídas que subsidiam a ação da autoridade ambiental responsável pela administração das UCs. Já nos Planos de Manejo, a participação da sociedade deve ser assegurada durante a confecção desses estudos.

Na esfera distrital, no entanto, o primado da gestão democrática, aparentemente, não está sendo realizado na sua máxima medida nem pelo Estado, que deixa de proporcionar os meios necessários, notadamente no que tange aos Conselhos Gestores, nem pelos cidadãos, que pouco se articulam em prol da defesa do meio ambiente. À vista disso, não faltam problemas decorrentes da pressão urbana nas Unidades de Conservação, principalmente, ocasionados pela deposição irregular de resíduos sólidos, alterações no uso do solo, expansão urbana atrelada ao aumento da demanda por habitação, além das invasões.

Existem, no entanto, diversas possibilidades legais que podem aprimorar o modelo de (des) governança das Unidades de Conservação do Distrito Federal para que elas passem a ser enxergadas como berços da biodiversidade, não como grandes espaços ociosos. Uma das opções é a consolidação da governança ambiental. Há, no entanto, outras alternativas que podem tanto potencializar a forma de arrecadação de recursos como descentralizar do Estado a gestão desses espaços por meio da cogestão ou de Parcerias Público-Privadas.

A governança ambiental deve ser entendida como "a participação de todos e de cada um nas decisões que envolvem o meio ambiente, por intermédio de organizações civis e governamentais, a fim de obter am-

pla e irrestrita adesão ao projeto de manter a integridade do planeta"[536]. Habitualmente, o termo governança ambiental é empregado como sinônimo da expressão gestão ambiental, que também se refere à promoção de um conjunto de atos envolvendo o Estado, a sociedade e o setor produtivo, com o foco de promover o uso racional dos recursos naturais. Há, porém, um aspecto que parece diferir em ambos os conceitos: a percepção de que a conservação da natureza é uma obrigação de todos (pessoas físicas, jurídicas, instituições religiosas, instituições não governamentais etc.) e que, portanto, as decisões não devem ficar à cargo exclusivo dos entes estatais. Na governança, esse preceito é traduzido de forma muito mais clara porque a sociedade participa da construção da decisão, enquanto na gestão ela é apenas ouvida.

No Distrito Federal, o cenário no qual se inserem as Unidades de Conservação está distante do que se almeja em termos de gestão e mais afastado ainda da noção de governança. Isso porque, além do descumprimento das normas afetas ao tema, não se percebe a adoção de muitas iniciativas por parte do Estado que envolvam os atores civis e governamentais na gestão das Unidades de Conservação, o que é primordial para o fortalecimento desses espaços e do ideário de governança ambiental. Inúmeros são os caminhos para a mudança, mas certamente eles passam pela instauração e funcionamento dos Conselhos Gestores, pela promoção da educação ambiental nas escolas, nas Unidades de Conservação e no âmbito próprio setor público, além do cultivo do dever e do desejo de informar. Todas essas ações são, na verdade, obrigações impostas por Lei, justamente para facilitar e aprimorar o exercício do Estado Democrático de Direito.

É preciso, ainda, melhorar a sustentabilidade econômica desses espaços. A própria Lei que rege o Sistema Distrital de Unidades de Conservação traz a previsão de diversos mecanismos que podem ser utilizados para financiá-las. Há dois instrumentos, porém, que são potenciais e adequados à realidade do Distrito Federal: a possível cobrança pelos serviços de suporte à visitação e pela utilização de recursos hídricos e energéticos prestados pelas UCs. Ambas as fontes são pouco exploradas.

Para que a cobrança pelos serviços de suporte à visitação ocorra em consonância com a Lei, é urgente a edição de norma que regulamente o artigo 30 da Lei Complementar Distrital n º 827/10. No DF, porém, a ausência de disciplinamento não tem impedido a exploração comercial nas UCs, que, em regra, tem sido remunerada por meio do pagamento de preço público, calculado nos termos do Decreto Distrital nº 27.219/2006. A edição de regulamentação, no entanto, além de ser uma exigência legal, poderia permitir o financiamento indireto das UCs, por meio da pactuação com o próprio concessionário da obrigação de custear a manutenção de equipamentos, de estruturas, produzir materiais informativos etc, uma vez que o direcionamento do preço público para a conta única do ente ambiental não garante a aplicação desse recurso nas unidades exploradas.

A exploração dos serviços de apoio à visitação é uma fonte potencial de financiamento das Unidades de Conservação que precisa ser regularizada, podendo, ainda, ser expandida. Diversas outras UCs poderiam ser beneficiadas, já que estão minimamente estruturadas e, portanto, são atrativas ao público, como, por exemplo, Parque Ecológico Veredinha, o Parque Ecológico Ezechias Heringer e o Parque Ecológico Península Sul.

Do mesmo modo, é possível incrementar a arrecadação com cobrança pela utilização dos recursos hídricos e energéticos prestados pelas UCs. Não se trata, porém, de uma fonte muito promissora, já que não são todas as áreas que cumprem esse papel. Independentemente disso, a regulamentação se faz necessária para reconhecer os serviços ambientais e ecossistêmicos prestados por essas áreas, além de ser mais um recurso direcionado especificamente para as Unidades de Conservação. No Distrito Federal, por exemplo, inúmeras Unidades de Conservação auxiliam na manutenção da segurança hídrica, sem receber a contrapartida prevista em Lei.

A legislação traz, também, algumas alternativas ao modelo de gestão estatal das Unidades de Conservação ao possibilitar que a administração desses espaços seja feita por outros entes que tenham objetivos afins

536 ESTY, Daniel C; Ivanova, Maria H. Governança ambiental global. São Paulo: Editora Senac, 2005. p. 9.

aos das UCs. Essa abertura legal permite, em tese, tanto o compartilhamento da gestão como à transferência total da administração dessas áreas, inclusive para a iniciativa privada.

Uma das formas de se implementar a abertura gerencial preconizada pelo SNUC, fruto da crescente preocupação com o aprimoramento da gestão no âmbito do setor público, é por meio da adoção de diversos modelos não estatais previstos na legislação vigente, que permitem o compartilhamento de responsabilidades entre o Poder Público e o setor privado. Neles, estão incluídas, por exemplo, as Organizações Sociais, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e as Organizações da Sociedade Civil em geral.

A opção por um desses modelos mencionados não enfrenta muita resistência porque envolve entidades privadas sem fins lucrativos. Além disso, a ideia da cogestão, alimentada pelo orçamento público, é trazer maior autonomia e eficiência às Unidades de Conservação porque tais entes possuem maior plasticidade na execução dos recursos financeiros e na contratação de mão de obra.

O mesmo, porém, não se pode dizer com relação às Parcerias Público-Privadas, embora seja cada vez mais comum a invocação do uso desse instrumento também no âmbito das Unidades de Conservação. A modalidade de PPP que mais se amolda a esse intento é a concessão administrativa, por permitir, em tese, não só a transferência parcial, mas também a transmissão total da gestão das Unidades de Conservação à iniciativa privada.

A construção, portanto, de um arranjo que envolva a prestação de serviços por meio de Parcerias Público-Privadas nas UCs, embora esteja de certo modo inserida no âmbito da atuação discricionária da Administração Pública, principalmente, no que tange à escolha da forma como esse tipo de atividade será prestada, é uma operação bastante complexa, que não pode ser feita de maneira irrefletida. O primeiro obstáculo a ser vencido é a questão da expressa autorização legal. O segundo aspecto está relacionado à confecção de estudos de viabilidade técnica e econômica, que demonstrem a sustentabilidade da pactuação do ajuste e justifiquem a escolha desse modelo em face dos demais disponíveis. Seja qual for o modelo de administração adotado, porém, as UCs sempre dependerão das ações do Estado dada a inafastabilidade do exercício do poder de polícia e a necessidade de aporte de recursos financeiros em maior e ou menor medida.

Para que as potencialidades dos modelos alternativos de gestão sejam exploradas no DF, beneficiando as Unidades de Conservação, antes deve haver o fortalecimento da importância dessa política dentro da própria Administração Pública. Uma das formas de se alcançar tal intento é por meio da criação de uma entidade pública específica, como ocorreu na esfera federal com o ICMBio.

A criação de uma autarquia especializada que tenha como foco somente as Unidades de Conservação do Distrito Federal é interessante, por canalizar a estrutura organizacional e os recursos para um único fim: a criação, implantação e gestão das UCs distritais. Isso certamente facilitaria o equacionamento do imbróglio jurídico no qual estão inseridas as Unidades de Conservação do DF, além de assegurar a essas áreas o *status* protetivo conferido por Lei.

O cenário até aqui desenhado, no entanto, não é fruto de um governo ou de uma gestão específica, mas de um processo gestado por aqueles que geriram e governaram o Distrito Federal desde a criação da nova capital.

Desse modo, os problemas e as limitações provocadas pela (des)governança das Unidades de Conservação do Distrito Federal, decorrentes da inobservância da legislação vigente, não são excludentes. Na verdade, eles estão intrinsecamente interligados, aparecendo de forma isolada em raros os casos.

Por conta disso, quando se trata do aprimoramento do modelo de gestão que tradicionalmente tem sido adotado no âmbito do Distrito Federal, não existe uma única ou melhor receita, embora algo deva necessariamente ser feito para corrigir as falhas apontadas. Na verdade, os vários caminhos propostos não excluem a adoção de outros, que podem ser seguidos de forma isolada ou concomitante, desde que haja transparência, participação social e, sobretudo, respeito à Lei.

Referências

ADASA. Institucional. Disponível em:< http://www.adasa.df.gov.br/institucional/perfil>. Acesso em: 4 jul. 2017.

AGÊNCIABRASÍLIA. Parque Distrital Salto do Tororó será o primeiro de proteção integral em Brasília. Disponível em:< https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2015/05/18/parque-distrital-salto-do-tororo-sera-o-primeiro-de-protecao-integral-em-brasilia/>. Acesso em: 13 jun. 2017.

AGU. Nota nº 00001/2016/CPCV/PGF/AGU. Disponível em:< file:///C:/Users/loren/Downloads/nota_n.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2017.

ALAGOAS. Lei nº 7.776, de 13 de janeiro de 2016. Dispõe sobre a criação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza - SEUC, e dá outras providências. Disponível em:<http://doeal.com.br/. Acesso em: 10 jan. 2017.

ALEXY, Robert. Teoria Discursiva do Direito. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

ALVES; Maria Odete; BURSZTYN, Marcel. Panacéias da boa governança: o caso do programa brasileiro de combate à desertificação. Disponível em:< https://www.academia.edu/7663968/Panaceias_da_boa_governan%C3%A7a_o_caso_do_Programa_Brasileiro_de_Combate_%C3%A0_Desertifica%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 6 jun. 2017.

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. Direito ambiental esquematizado. 5 Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

AMBIENTE BRASIL. ICMBio completa 5 anos. Disponível em:< http://noticias.ambientebrasil.com.br/clipping/2012/09/07/87116-icmbio-completa-5-anos.html>. Acesso em: 22 jan. 2017.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 12 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de Direito Administrativo. 2 Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAÚJO, Edmir Netto de. Curso de Direito Administrativo. 6 Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

ARAÚJO, Fábio França Silva (Org.). Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro. Brasília: MMA, 2011. p. 32. Disponível em:< http://www.mma.gov.br/estruturas/240/_publicacao/240_publicacao06072011055602.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

ARAÚJO, Luís Cláudio Martins. Princípios Jurídicos do Direito Ambiental. Disponível em:< http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:h_3lD83bUwJ:www.agu.gov.br/page/download/index/id/2965218+&cd=9&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> Acesso em: 22 jun. 2017.

AZEVEDO, S. Regularização fundiária: a experiência do Ministério da Reforma Agrária. In: Milano, M. S. (Org.).

Unidades de conservação: atualidades e tendências. Curitiba: Fundação O Boticário, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

BECHARA, Érika. Licenciamento e Compensação Ambiental na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. São Paulo: Atlas, 2009.

BENJAMIN, Antonio Herman. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: Benjamin, A. (Org.). Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BRAGA, Alice Serpa. Viabilização do uso público de parques nacionais e a disponibilização por particulares de serviços de apoio à visitação. Tese de Mestrado. Centro Universitário de Brasília. Brasília: 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.html>. Acesso em: 1 jun. 2017.

BRASIL. Decreto nº 84.017, de 12 de setembro de 1979. Disponível em:< https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D84017.htm>. Acesso em: 16 jan. 2017.

BRASIL. Decreto nº 89.336, de 31 de janeiro de 1984. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D89336.htm>. Acesso em18 de jan. 2017.

BRASIL. Decreto s/nº, de 5 de junho de 2017. Disponível em:<https://documentacao.socioambiental.org/ato_normativo/UC/2599_20170606_053707.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2017.

BRASIL. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm>. Acesso em: 28 mai. 2017.

BRASIL. Decreto nº 8.726/16, de 27 de abril de 2016. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8726.htm>. Acesso em: 17 jun. 2017.

BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial nº 23/MMA/MP/2007. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Exm/EMI-23-MMA-MP.htm>. Acesso em: 13 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981. Disponível em:< https://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L6902.htm>. Acesso em: 16 jan. 2017.

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: 16 jan. 2017.

BRASIL. Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11516.htm>. Acesso em: 22 jan. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm>. Acesso em: 19 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Dispõe sobre a regulamentação do art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 1º jan. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.410, de 11 de janeiro de 2002. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10410.htm>. Acesso em: 28 de mai. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 11. 516, de 28 de agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis nºs 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11516.htm>. Acesso em: 13 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm#art2>. Acesso em: 17 jun. 2017.

BRASIL. Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13465.htm>. Acesso em: 5 ago. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4573/2004, que dispõe sobre a cogestão de Unidade de Conservação. Disponível em:< http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=272181>. Acesso em: 18 jun. 2017.

BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. Fundamentos de política e gestão ambiental, Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

BURSZYTN, M. A. A.; BURSZTYN, M. Gestão ambiental no Brasil: arcabouço institucional e instrumentos. In: NASCIMENTOS, E. P.; VIANNA, J. N. S. Economia, meio ambiente e comunicação. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

BRUNER, A. G.; GULLISON, R. E.; RICE, R. E.; FONSECA, G. A. B. D. Effectiveness of Parks in Protecting Tropical Biodiversity. Disponível em: <http://science.sciencemag.org/content/293/5532/1007/tab-pdf>. Acesso em: 17 maio 2017.

CAESB. Programa de proteção de mananciais. Disponível em:< https://www.caesb.df.gov.br/protecao-de-mananciais.html>. Acesso em: 15 jun. 2017.

CALAME, P.; TALMANT, A. Questão do estado no coração do futuro: o mecano da governança. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. In: CAMARA, João Batista Drummond. Governabilidade e governança ambiental – revisando conceitos. Disponível em:< http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/ix_en/GT6-113-145-20110620233745.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2017.

CAMARA, João Batista Drummond. Governabilidade e governança ambiental – revisando conceitos. Disponível em:< http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/ix_en/GT6-113-145-20110620233745.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2017

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Das Normas Gerais: Alcance e Extensão da Competência Legislativa Concorrente. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CAVALCANTI, B. S. Reflexões sobre estratégias de consolidação da capacidade de governabilidade na América Latina. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 13. 2008. Buenos Aires, Argentina, 4 a 7 nov. 2008. In: CAMARA, João Batista Drummond. Governabilidade e governança ambiental – revisando conceitos. Disponível em:< http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/ix_en/GT6-113-145-20110620233745.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2017

CAVALCANTI, C. Economia e Ecologia: Problemas da Governança Ambiental no Brasil. Disponível em:< http://www.raco.cat/index.php/Revibec/article/download/38276/38150>. Acesso em: 6 jun. 2017.

CARVALHO, Mateus. Manual de Direito Administrativo. 2 Ed. Salvador: JusPODIVM, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 28 Ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CLDF. Deputados criticam baixa execução do orçamento da Saúde no DF. Disponível em:< http://www.cl.df.gov.br/nl/ultimas-noticias/-/asset_publisher/IT0h/content/deputados-criticam-baixa-execucao-do-orcamento-da-saude-no-df?redirect=http%3A%2F%2Fwww.cl.df.gov.br%2Fnl%2Finicio>. Acesso em: 29 mai. 2017.

CLDF. PL 27/11. Disponível em:< http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-1!27!2011!visualizar.action>. Acesso em: 17 set. 2017.

CONAMA. Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em:< http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>. Acesso em: 20 jan. 2017.

CONAMA. Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em:< http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 20 jan. 2017.

CONAMA. Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução nº 9, de 3 de dezembro de 1987. Disponível em:< http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>. Acesso em: 20 jan. 2017.

CONSERVATION STRATEGY. Definição de níveis de equivalência ecológica para a Lei de Compensação Florestal do Distrito Federal – Brasil. Disponível em:< http://conservation-strategy.org/es/project/defini%C3%A7%C3%A3o-de-n%C3%ADveis-de-equival%C3%AAncia-ecol%C3%B3gica-para-lei-de-compensa%C3%A7%C3%A3o-florestal-do-distrito-#.WS1qrMa1vIU>. Acesso em: 30 mai. 2017.

CRETELLA NETO, José. Comentários à Lei das Parcerias Público-Privadas – PPPs. 2 Ed. Rio de Janeiro: GZ, 2010.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. Curso de Direito Administrativo. 14 Ed. Salvador: JusPODIVM, 2015.

CURY, Kátia. Roteiro metodológico para elaboração de planos de manejo para as unidades de conservação do distrito federal. Brasília: Edição IBRAM, 2013.

DIEGUES, Antônio Carlos Santana. O mito da natureza intocada. 4. Ed. São Paulo: Annablume, Nupaub e Hucitec, 2002.

DICIONÁRIO PORTUGÊS. Definição de poligonal. Disponível em:< http://dicionarioportugues.org/pt/poligonal>. Acesso em: 16 jan. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 14.783, de 17 de junho de 1993. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=24176>. Acesso em: 29 jan. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 23.585, de 5 de fevereiro de 2003. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=24176>. Acesso em: 29 jan. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 27.219, de 8 de setembro de 2006. Disponível em:< http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-373721!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em: 13 jun. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 27.474, de 6 de dezembro de 2006. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=54048>. Acesso em 19 jan. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 37.009, de 22 de dezembro de 2015. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=5887a493a11f4e6ea361c331fca7abb8>. Acesso em: 22 jan. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 37.198, de 21 de março de 2016. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=fefc3ea7a0d242cea3beb6f9f641ca85>. Acesso em: 21 jan. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 37.274, de 22 de abril de 2016. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=a951660eac424eacbfdc508fba92f0bb>. Acesso em: 21 jan. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 041/89. Disponível em:< http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-126831!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em: 17 jan. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 742, de 28 de julho de 1994. Disponível em:< http://legislacao.cl.df.gov.

br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR10135!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em: 20 jan. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 2.706, de 27 de abril de 2001. Disponível em:< http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-65796!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em: 28 de mai. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 3.984, 28 de maio de 2007. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=55099>. Acesso em: 22 jan. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.302, de 27 de janeiro de 2009. Disponível em:< http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR119079!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em: 28 de mai. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.309, de 27 de janeiro de 2009. Disponível em:< http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Norma/59635/Lei_4301_27_01_2009.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.081, de 4 de janeiro de 2008. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/56879/Lei_4081_04_01_2008.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 5.344, de 19 de maio de 2014. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=76873>. Acesso em 19 jan. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 5.796, de 29 de dezembro de 2016. Disponível em:< http://www.seplag.df.gov.br/images/A6%20%20Lei%205.796%20de%2029%20de%20dezembro%20de%202016.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar nº 265, de 14 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a criação de parques ecológicos e de uso múltiplo no Distrito Federal. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=52094>. Acesso em: 10 jan. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar nº 407, de 23 de novembro de 2001. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=52234>. Acesso em: 17 jan. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar nº 827, de 22 de julho de 2000. Dispõe sobre a regulamentação do art. 279, I, III, IV, XIV, XVI, XIX, XXI, XXII, e o art. 281 da Lei Orgânica do Distrito Federal, institui o Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza – SDUC e dá outras providências. Disponível em:< http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-193856!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>. Acesso em: 10 jan. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Portaria nº 28, de 28 de junho de 2009. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=60752>. Acesso em: 19 jan. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Portaria nº 112, de 9 de novembro de 2006. Disponível em:< http://www.jusbrasil.com.br/diarios/6825802/pg-15-secao-01-diario-oficial-do-distrito-federal-dodf-de-13-11-2006>. Acesso em: 19 jan. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Portaria Conjunta nº 1, de 4 de abril de 2016. Disponível em:< http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2016/04_Abril/DODF%20064%2005-02016/DODF%20064%2005-04-2016%20SECAO1.pdf#page=9>. Acesso em: 21 jan. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Portaria Conjunta nº 3, de 11 de julho de 2016. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=fefc3ea7a0d242cea3beb6f9f641ca85>. Acesso em: 21 jan. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Portaria Conjunta SEPLAG/IBRAM nº 2, de 6 de fevereiro de 2009. Disponível em:< http://www.tc.df.gov.br/SINJ//Norma/59715/Portaria_Conjunta_2_06_02_2009.pdf>. Acesso

em: 28 de mai. 2017.

DISTRITO FEDERAL. LODF. Disponível em:<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>. Acesso em: 17 jan. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27 Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública. 10 Ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DOUROJEANNI, Marc J. A lógica bem escondida das APAs. In: DOUROJEANNI, Marc J; PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Arcas à Deriva: unidades de conservação do Brasil. Rio de Janeiro: Technical Books, 2013.

DOUROJEANNI, MARC J. Análise Crítica dos Planos de Manejo de Áreas Protegidas no Brasil. Disponível em:< http://www.academia.edu/5669109/Analise_critica_de_planos_de_manejo>. Acesso em: 22 jun. 2017.

DOUROJEANNI, Marc J; PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Arcas à Deriva: Unidades de Conservação do Brasil. Rio de Janeiro: Technical Books, 2013.

DOUROJEANNI, M. J.; PÁDUA, M. T. Jorge. 2001. Biodiversidade: A Hora Decisiva. Ed. UFPR e Fundação O Boticário, Curitiba.

DRUMOND, José; FRANCO, José Luiz de Andrade; OLIVEIRA, Daniela de. Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil. Disponível em:< http://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/28053/mod_resource/content/1/Drummond_etal_2010_UC_legislacao_historico.pdf>. Acesso em: 1º jan. 17.

ECOA. Privatização de Unidades de Conservação em Debate. Disponível em:< http://riosvivos.org.br/privatizacao-de-unidades-de-conservacao-em-debate/>. Acesso em: 13 jun. 2017.

ÉPOCA. O que o país pode perder com a onda de ataques às áreas de proteção ambiental. Disponível em:< http://epoca.globo.com/ciencia-e-meio-ambiente/blog-do-planeta/noticia/2017/06/o-que-o-pais-pode-perdercom-onda-de-ataques-areas-de-protecao-ambiental.html>. Acesso em: 15 jun. 2017.

ESTY, Daniel C; Ivanova, Maria H. Governança ambiental global. São Paulo: Editora Senac, 2005.

FERNANDES, Ernani Luiz Barros. Restos a pagar. Disponível em:< http://www.orcamentofederal.gov.br/biblioteca/estudos_e_pesquisas/Monografia_Ernani_Fernandes.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2017.

FIGUEIRA, Caio M. B; SOUZA, Mariana A. Parceria Público-Privada ou Privatização de Unidades de Conservação: O Caso da Ilha Grande, Município de Angra dos Reis (RJ). Disponível em:<http://ilhagrandehumanidades.com.br/sites/default/files/Figueira%20e%20Souza%20%20PPP%20ou%20privatiza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2017.

FJZB. Fundação Jardim Zoológico de Brasília. Disponível em:< http://www.zoo.df.gov.br/quem-somos>. Acesso em: 4 jul. 2017.

FUNAM. Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal - FUNAM/DF. Disponível em:< http://www.semarh.df.gov.br/images/Regimento%20Interno%20Funam.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2017.

GELUDA, Leonardo; SERRÂO; FERRAZOLI Alexandre; PINHEIRO, Jakeline Bezerra; SILVA, Moacyr Araújo; CATAPAN, Marisete. Ambiente financeiro das unidades de conservação estaduais do Acre: desafios e oportunidades.– Rio de Janeiro: Funbio, 2015.

GELUDA, Leonardo. Sustentabilidade Financeira das Unidades de Conservação Amazônicas: cenário atual e perspectivas das fontes de financiamento. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz. Compensação ambiental e financiamento de áreas protegidas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed, 2015.

GODOY, Larissa. O financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil. Disponível em:< https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512457/001041600.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 mai. 2017.

GROSSMANN, Luís Osvaldo. Mudanças para acelerar o PAC. Disponível em:< https://pib.socioambiental.org/pt/noticias?id=46158>. Acesso em: 13 jun. 2017.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. PPP – Parceria Público-Privada. 2 Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GUERRA, Sérgio. Bens Reversíveis nas Concessões. Disponível em:< http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/sergio-guerra/bens-reversiveis-nas-concessoes>. Acesso em: 2 set. 2017.

HARDIN, Garret. The tragedy of commons. Science, New Series, Vol. 162, No. 3859 (Dec. 13, 1968), pp. 1243-1248. Disponível em:< http://pages.mtu.edu/~asmayer/rural_sustain/governance/Hardin%20 1968.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2017.

HOJEEMDIA. Justiça determina implantação do Parque Estadual de Cerca Grande. Disponível em: < http://hojeemdia.com.br/horizontes/justi%C3%A7a-determina-implanta%C3%A7%C3%A3o-do-parque-estadual-de-cerca-grande-1.296336>. Acesso em: 18 mai. 2017.

IAP. Fiscalização Ambiental. Disponível em:< http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=293>. Acesso em: 22 jan. 2017.

IBAMA. Roteiro Metodológico para Gestão de Área de Proteção Ambiental. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/downloads/roteiro_metodol%C3%B3gico_para_gest%C3%A3o_de_%C3%A1rea_de_prote%C3%A7%C3%A3o_ambiental.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2017.

IBAMA. Roteiro metodológico para a elaboração do plano de manejo das reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentáveis federais. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/roteiros/DCOM_roteiro_metodologico_de_planejamento_parna_resex_esec.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

IBAMA. Roteiro metodológico de planejamento de parques nacionais, reservas biológicas e estações ecológicas. Brasília: Edições IBAMA. 136 p. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/roteiros/DCOM_roteiro_metodologico_de_planejamento_parna_resex_esec.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

IBRAM. Instrução nº 183, de 27 de agosto de 2014 que aprova o plano de manejo do Parque Ecológico e Vivencial da Vila Varjão. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/78501/Instru_o_183_27_08_2014.html>. Acesso em: 17 jun. 2017.

IBRAM. PARECER Nº 500.000.001/2014. SUGAP/IBRAM. Disponível em:< http://www.ibram.df.gov.br/images/Arquivos%20site/1.Parecer%20Final%20Recategorizacao.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2017.

IBRAM. Instrução nº 49, de 17 de junho de 2009 que aprova o plano de manejo da Estação Ecológica Águas Emendadas. Disponível em:< http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=78500>. Acesso em: 17 jan. 2017.

IBRAM. Instrução nº 164, de 19 de agosto de 2013. Disponível em:< http://www.tc.df.gov.br/SINJ/BaixarArquivoNorma.aspx?id_file=c07c8f20-d654-3d65-998e-106bce3f427f>. Acesso em 19 jan. 2017.

IBRAM. Instrução nº 181, de 27 de agosto de 2014. Disponível em:< http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=78499>. Acesso em 19 jan. 2017.

IBRAM. Instrução nº 182, de 27 de agosto de 2014 que aprova o plano de manejo do Parque Ecológico Taquari. Disponível em:< http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=78500>. Acesso em: 17 jan. 2017.

IBRAM. Instrução nº 224, de 3 de outubro de 2014 que aprova o plano de manejo do Parque Ecológico Taquari. Disponível em:< http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=78205>. Acesso em: 17 jan. 2017.

IBRAM. Plano de Manejo da APA do Lago Paranoá. Disponível em:< http://www.ibram.df.gov.br/images/Unidades%20de%20Conserva%C3%A7%C3%A3o/APA%20do%20Lago%20Parano%C3%A1/PLANO%20DE%20MANEJO%20PARANO%C3%81.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

IBRAM. Parque Urbano e Vivencial do Gama recebe equipamentos públicos. Disponível em:< http://www.ibram.df.gov.br/noticias/item/3091-parque-urbano-e-vivencial-do-gama-recebe-equipamentos-p%C3%BAblicos.html>. Acesso em: 30 mai. 2017.

IBRAM. Plano de Diretrizes para Aplicação de Recursos da Compensação Florestal – PDARF. Disponível em:< http://www.ibram.df.gov.br/images/PDARF.pdf>. Acesso em: 5 set. 2017.

IBRAM. Plano de Diretrizes para Aplicação dos Recursos oriundos da Compensação Ambiental - PDAR. Disponível em:< http://www.ibram.df.gov.br/informacoes/camara-de-compensacao-ambiental.html>. Acesso em: 12 jan. 2017.

IBRAM. Quem é quem? Disponível em:< http://www.ibram.df.gov.br/sobre-o-instituto/quem-e-quem.html>. Acesso em: 22 jan. 2017.

IBRAM. Licenciamento Ambiental. Disponível em:< http://www.ibram.df.gov.br/servicos/licenciamento-ambiental.html>. Acesso em: 22 jan. 2017.

IBRAM. Notícias. Disponível em:< http://www.ibram.df.gov.br/noticias/item/2824-escrit%C3%B3rio-de-processos-ibram-conhece-outras-experi%C3%AAncias-de-implanta%C3%A7%C3%A3o.html>. Acesso em: 22 jan. 2017.

IBRAM. Mapa Ambiental. Disponível em:< http://www.ibram.df.gov.br/pdfs/institucional/Mapa%20Ambiental%202014.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2017.

ICMBIO. Conselhos. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/conselhos>. Acesso em: 18 set. 2017.

ICMBIO. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/parnaserradabocaina/extras/62-plano-de-manejo-e-monitorias.html>. Acesso em: 10 de jul. 2016.

ICMBIO. Efetividade de Gestão das Unidades de Conservação Federais do Brasil - 2007. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/documentos/2%20%20o%20que%20fazemos%20%20efetividade%20da%20gesto%20de%20ucs%20%20doc_efetividade%20de%20gesto%20das%20ucs%20federais%20do%20brasil%202007.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2017.

ICMBIO. Roteiro metodológico para a elaboração de plano de manejo de florestas nacionais. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/roteiros/DCOM_Roteiro_Metodologico_Florestas.pdf. Acesso em: 18 jan. 2017.

ICMBIO. Roteiro metodológico para a elaboração de plano de manejo para as reservas particulares do patrimônio natural. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/roteiro_metodologico_rppn_2015.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2017.

ICMBIO. Painel Dinâmico de Informações Gerenciais do ICMBio. Disponível em:< http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true>.

Acesso em: 15 jun. 2017.

ICMBIO. 93 planos de manejo produzidos e 99 em elaboração. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/8112-instituto-chico-mendes-avanca-na-publicacao-de-planos-de-manejo>. Acesso em: 15 jun. 2017.

ICMBIO. Planos de Manejo. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/planosmanejo>. Acesso em: 22 jun, 2017.

ICMBIO. Programa de parcerias público-privadas avança. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/8808-sai-resultado-de-selecao-do-papp-em-4-ucs>. Acesso em: 21 jun. 2017.

ICMBIO. PAPP. FLONA Canela e São Francisco. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/noticias/2017/TR_Flonas_Canela_e_S%C3%A3o_Francisco_de_Paula.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2017.

ICMBIO. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in_09_2014.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

ICMBIO. Instrução Normativa nº 9, de 5 de dezembro de 2014. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in_09_2014.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

ICMBIO. Parque Nacional da Serra dos Órgãos. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/mais-info/4732-parna-da-serra-dos-orgaos.html>. Acesso em: 30 jan. 2017.

ICMBIO. Roteiro Metodológico de Impacto de Visitação. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/Roteiro_Impactos_de_Visitacao_WEB.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

ICMBIO. Serra da Capivara terá gestão compartilhada. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/8657-serra-da-capivara-tera-gestao-compartilhada>. Acesso em: 2 set. 2017.

ICMBIO. Editais diversos – 2016. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/licitacoes1/editais/editais-diversos-2016>. Acesso em: 18 jun. 2017.

ICMBIO. Resultado final. Disponível em:< http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/edital/dcom_resultado_final_chamamento_publico_01_2016_parna_cavernasdoperuacu.pdf >. Acesso em: 18 jun. 2017.

IEF. Gestão de unidades de conservação. Disponível em:< http://www.ief.mg.gov.br/areas-protegidas/gestao>. Acesso em: 14 de jan. 2017.

IEF. Conselhos. Disponível em:< http://www.ief.mg.gov.br/areas-protegidas/gestao/1725-conselhos>. Acesso em: 20 jan. 2017.

INSTITUTO SEMEIA. Modelos de gestão aplicáveis às unidades de conservação do Brasil / Instituto Semeia. – São Paulo: Semeia, 2015. 59 p. Disponível em:< http://investimento.turismo.gov.br/images/SEMEIA_Unidades_de_Conservacao_no_Brasil_2015.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2017.

IUCN. Disponível em:< https://portals.iucn.org/library/efiles/edocs/PAG-010.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

JBB. Jardim Botânico de Brasília. Disponível em:< http://www.jardimbotanico.df.gov.br/>. Acesso em: 4 jul. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 9 Ed. São Paulo: Dialética, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 12 Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

KLAYM, Ricardo; LEUZINGER, Márcia Dieguez; (organizadores). Uso público em parques nacionais. 1 ed. Curitiba:CRV, 2012.

LEUZINGER, Márcia; GODOY, Larissa. O financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil. Disponível em:< https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512457/001041600.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 mai. 2017.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes. Curitiba: Letra da Lei, 2009.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. Uso público em unidades de conservação. Disponível em:< http://www.nima.puc-rio.br/aprodab/artigos/uso_publico_em_unidades_de_conservacao_marcia_leuzinger.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

LEUZINGER, Márcia; LIMA, Gabriela; FERNANDES, Maria Heloisa; GODOY, Larissa; FRANCO, Márcia; CAMPANHA, Paulo. A efetividade do princípio da precaução em unidades de conservação no Brasil. Disponível em:<http://www.lawforsustainability.org/sites/default/files/principio_da_precaucao_em_unidades_de_conservacao_no_brasil.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2017.

LEUZINGER, Márcia; PURVIN; Guilherme. Desapropriações Ambientais na Lei nº 9.985/2000. In: Benjamin, A. (Org.). Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

LEUZINGER, Márcia Dieguez; SANTANA, Paulo Campanha; SOUZA, Lorene Raquel de (Org.). Monumentos naturais, refúgios da vida silvestre e áreas de relevante interesse ecológico: pesquisa e preservação. Brasília: UNICEUB, 2017.

LEÃO, André Ricardo Rosa. A mineração nas Unidades de Conservação Federais a partir da Lei nº 9.985/2000. Brasília, 2016. 423 p. Dissertação de Mestrado – Centro Universitário de Brasília.

LIMA E SILVA, Pedro Paulo. Dicionário brasileiro de ciências ambientais. 2. ed. Rio de Janeiro: THEX ED. 2002.

MACIEL, Marcela Albuquerque. Compensação ambiental : instrumento para a implantação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação / Marcela Albuquerque Maciel. - São Paulo: Letras Jurídicas, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Lemes. Áreas Protegidas: a Lei nº 9.985/200. In: BENJAMIN, A. (Org.). Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

MACHADO. Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MARQUES, Ana Alice Biedzicki de. As unidades de conservação e os parques: desafios para a conservação da natureza no Distrito Federal. Brasília: Assessoria Legislativa/Câmara Legislativa do DF, 2015. Disponível em: <http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1695>. Acesso em: 3 ago. 2017.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 5 Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MEDEIROS, R.; YOUNG, C. E. F.; PAVESE, H. B.; ARAÚJO, F. F. S. Contribuição das Unidades de Conservação brasileiras para a economia nacional. Brasília: MMA, 2011. 44 p. Disponível em: < http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/estudocontribuicao.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2017.

MAGALHÃES, Vladimir Garcia. Competência concorrente em matéria ambiental: proteção ao meio ambiente e justiça. Disponível em:< http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/44>. Acesso em: 29 mai. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 36. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

MILANO, M. S. Planejamento de unidades de conservação: um meio e não um fim. In: Atlas do I Congres-

so Brasileiro de Unidades de Conservação, Curitiba, 15-23 de novembro de 1997. Vol. I.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em Foco. 5ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em Foco. 10ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MMA. CDB. Disponível:<http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2017.

MMA. Conselhos Gestores. Disponível em:< http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/conselhos-gestores>. Acesso em: 18 set. 2017.

MMA. Estocolmo. Princípio 1. Disponível em:< www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em: 19 jan. 2017.

MMA. Disponível em:< http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/instrumentos-de-gestao>. Acesso em: 12 jan. 2017.

MMA. 2016. Plano de Manejo. Disponível em:< http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/plano-de-manejo>. Acesso em: 10 jul. 2016.

MMA. Mensagem do ICMBio pelo falecimento de Rômulo Mello. Disponível em:< http://www.mma.gov.br/index.php/comunicacao/agencia-informma?view=blog&id=1910>. Acesso em: 22 jan. 2017.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 16 Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MPOG. Perguntas frequentes. O que é orçamento público? Disponível em:< http://www.orcamentofederal.gov.br/perguntasfrequentes>. Acesso em: 17 jan. 2017.

MPOG. Planejamento e Meio Ambiente assinam acordo para PPP em Unidades de Conservação. Disponível em:< http://www.planejamento.gov.br/assuntos/assuntos-economicos/noticias/planejamento-e-meio-ambiente-assinam-acordo-para>. Acesso em: 21 jun. 2017.

MMA. PILARES para a Sustentabilidade Financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Disponível em:< http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf2008_dap/_publicacao/149_publicacao16122010113443.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2017.

MOTA. Daniela Mendonça. Compensação Ambiental no Distrito Federal: a aplicação local de 2010 a 2015. 2016. 90 f. Tese (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, Universidade de Brasília. Brasília.

MUNIZ, Duguay Trouin. Parceria Público-Privada. In: CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli (Org.). Descentralização de Serviços Públicos e Políticas Públicas. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015.

NURIT, Bensusan. Conservação da Biodiversidade em áreas protegidas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

OECO. O que são serviços ambientais?. Disponível em:< http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28158-o-que-sao-servicos-ambientais/>. Acesso em: 2 set. 2017.

OLIVEIRA, Ludmila Junqueira Duarte. Regularização Fundiária de Unidades de Conservação. Disponível em:< http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n.-32-33-janeiro-dezembro-2010/regularizacao-fundiaria-de-unidades-de-conservacao/at_download/file>. Acesso em: 22 jan. 2017.

ONU. Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento. Disponível em:< http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

ORÇAMENTO. Despesas correntes. Disponível em:< http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/despesa-corrente>. Acesso em: 29 jan. 2017.

ORIGEMDAPALAVRA Gestão. Disponível em:< http://origemdapalavra.com.br/site/palavras/gestao/>. Acesso em: 17 jan. 2017.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Do sistema nacional de unidades de conservação. In: MEDEIROS, Rodrigo; ARAÚJO, Fábio França Silva (Org.). Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro. Brasília: MMA, 2011. p. 32. Disponível em:< http://www.mma.gov.br/estruturas/240/_publicacao/240_publicacao06072011055602.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Estética do Paraíso. In: DOUROJEANNI, Marc J; PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Arcas à Deriva: unidades de conservação do Brasil. Rio de Janeiro: Technical Books, 2013.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge. O fim da APA de Guaraqueçaba? In: DOUROJEANNI, Marc J; PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Arcas à Deriva: unidades de conservação do Brasil. Rio de Janeiro: Technical Books, 2013.

PALMIERI, Roberto; VERÍSSIMO, Adalberto. Conselhos de Unidades de Conservação: guia sobre sua criação e seu funcionamento. Piracicaba: Imaflora, SP; Belém: Imazon, PA, 2009.

PEREIRA, Gustavo Simas. O plano de manejo e o seu uso como ferramenta de gestão dos parques nacionais no Estado do Rio de Janeiro. 2009. 115 f. Tese (Mestrado em Ciências) – Instituto de Florestas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

PERNAMBUCO. Lei nº 13. 787, de 8 de junho de 2009. Dispõe sobre a instituição do Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza – SEUC, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências. Disponível em:< http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=13787&complemento=0&ano=2009&tipo=&url=>. Acesso em: 10 jan. 2017.

PGDF. Parecer nº 021/2012. Disponível em:< http://parecer.pg.df.gov.br/pareceres_consulta.asp?numero=0000212012&orgao=35004085>. Acesso em: 12 jun. 2017.

PGDF. Parecer nº 027/2014. Disponível em:<http://parecer.pg.df.gov.br/pareceres_consulta.asp?numero=0000272014&orgao=35004085>. Acesso em: 12 jun. 2017.

PRADO, Lindalva Ferreira. A ocupação irregular de terras no Distrito Federal e o impacto ambiental. Disponível em:< http://repositorio.uniceub.br/bitstream/123456789/607/3/20768492_Lindalva%20Prado.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2017.

PRIBERAM. Resiliência. Disponível em:< https://www.priberam.pt/DLPO/resili%C3%AAncia>. Acesso em: 15 jul. 2017.

PRIBERAM. Paradigma. Disponível em:< https://www.priberam.pt/dlpo/paradigma>. Acesso em: 15 jul. 2017.

RONDÔNIA. Lei nº 1.144, 12 de dezembro de 2002. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza de Rondônia - SEUC/RO e dá outras providências. Disponível em:< https://uc.socioambiental.org/sites/uc.socioambiental.org/files/SEUC%20RO.PDF>. Acesso em: 10 jan. 2017;

RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira. Uso público nos parques nacionais: a relação entre as esferas públicas e privadas na apropriação da biodiversidade. 2009. 358 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

RODRIGUES José Eduardo Ramos. O Princípio da Participação Popular *In*. LEITE, José Rubens Morato, e FILHO, Ney de Barros Bello (org.). Direito Ambiental Contemporâneo. Barueri, SP: Manole, 2004.

ROSENAU, James N. "Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial". In: ROSENAU, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. UNB e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. pp. 11-46. GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. Disponível em:< http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2017.

RUSCHMANN, Doris Van de Meene. Impactos ambientais do turismo ecológico no Brasil. São Paulo: Revista da USP. V. 1, n.1. 1993; RUDZEWICZ, Laura. Ecoturismo em reservas particulares do patrimônio natural e seu papel na conservação dos ecossistemas brasileiros. 2006. 179 f. Tese. (Mestrado em Turismo). Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul. p. 39; SMA/SP;WWF. Manual de monitoramento e gestão dos impactos da visitação em unidades de conservação. Disponível em:< http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/manual_monit_gestao_impactos_visit_ucs.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

SALMONA, Yuri Botelho; RIBEIRO, Fernanda Figueiredo; MATRICARDI, Eraldo Aparecido T. Parques "no papel" conservam? o caso do Parque dos Pireneus em Goiás. Disponível em:< https://revistas.ufg.br/bgg/article/view/31740/17009>. Acesso em: 17 mai. 2017.

SALLES, José Carlos de Moraes. A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência. 6 Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

SANTA CATARINA. Lei nº 14.675/2009. Disponível em:< http://www.institutohorus.org.br/download/marcos_legais/Lei%2014.675%20Codigo_ambiental_SC.pdfAcesso em: 30 mai. 2017.

SANTOS, A. A. B. Conselhos gestores de Unidades de Conservação. 2008. 199 f. Tese (Doutorado em Engenharia Florestal) – Universidade de Brasília, Brasília. 2008. Disponível em:< http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3650/1/2008_AnthonyAlissonBrandaoSantos.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2017.

SDS. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Conselhos gestores de unidades de conservação: a participação social que fortalece a conservação da natureza e o desenvolvimento sustentável no amazonas. Disponível em:< http://www.terrabrasilis.org.br/ecotecadigital/pdf/conselhos-gestores-de-unidades-de-conservacao-a-participacao-social-que-fortalece-a-conservacao-da-natureza-e-o-desenvolvimento-sustentavel-no-amazonas.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

SEMA. Portaria nº 22, de 2 de junho de 2015. Disponível em:< http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2015/06_Junho/DODF%20N%C2%BA%20113%20de%2015-06-2015/Se%C3%A7%C3%A3o02-%20113.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2017.

SEMA. Registro de Reunião: reunião sobre os conselhos gestores das UCs do DF. Processo nº393000147/2015.

SEMA. Relatório Técnico: Medidas adotadas pela Secretaria de Meio Ambiente do Distrito Federal (SEMA-DF) para a criação dos conselhos consultivos das Unidades de Conservação do Distrito Federal. Brasília: 2015.

SEMARH. Disponível em:< http://www.semarh.df.gov.br/sobre-a-secretaria/a-secretaria.html>. Acesso em: 4 jul. 2017.

SEPLAG. Leis orçamentárias anuais. Disponível em:< http://www.seplag.df.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento-gdf/184-lei-orcamentaria-anual.html>. Acesso em: 29 jan. 2017.

SIGNIFICADOS. Benchmarking. Disponível em:< https://www.significados.com.br/benchmarking/>. Acesso em: 21 de jun. 2017.

SIGNIFICADOS. Gestão. Disponível em:< https://www.significados.com.br/gestao/>. Acesso em: 17 jan. 2017.

SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, Solange Teles da. O Direito Ambiental Internacional. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SILVA, Vasco Pereira da. "Mais vale prevenir do que remediar" - Prevenção e Precaução no Direito Ambiental. In: PES, João Hélio Ferreira; OLIVEIRA, Rafael Santos de. Direito Ambiental Contemporâneo: Prevenção e Precaução. Curitiba: Juruá, 2009. p. 12. In: LEÃO, André Ricardo Rosa. A mineração nas Unidades de Conservação Federais a partir da Lei nº 9.985/2000. Brasília, 2016. 423 p. Dissertação de Mestrado – Centro Universitário de Brasília.

SMA/SP;WWF. Manual de monitoramento e gestão dos impactos da visitação em unidades de conservação. Disponível em:< http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/manual_monit_gestao_impactos_visit_ucs.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2016.

SOUZA, Maria Freire Rodrigues de Souza. Política Pública para Unidades de Conservação no Brasil: diagnóstico e propostas de uma revisão. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

STJ. REsp 1.071.741/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin. Disponível em: < https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stjrevistaeletronica2015_239_1_capUnidadedeConservacao.pdf>. Acesso em: 17 de mai. 2017.

STJ. REsp 1.163.524/SC, Segunda Turma, Rel. Min. Humberto Martins. Disponível em: < https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stjrevistaeletronica2015_239_1_capUnidadedeConservacao.pdf>. Acesso em: 17 de mai. 2017.

STF. ADI nº 980/DF. Relator: Celso de Mello. Data do Julgamento: 03/02/1994. Publicação DJ: 13/05/1994.

STF. ADI 2.029/DF. Rel.: Min. Luiz Fux. 08/03/2012. DJe-125 DIVULG 26-06-2012 PUBLIC 27-06-2012.

STF. ADI 1923 DF. Relator: Ministro Ayres Brito. Redator do Acórdão: Ministro Luiz Fux. Data de publicação DJE 17/12/2015.

STF. ADI 2.903/PR. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 1O /12/2005, un. *DJe*, 19 set. 2008.

STF. MS 25347 DF. Min. CARLOS BRITTO. DJe-050 DIVULG 18-03-2010 PUBLIC 19-03-2010 EMENT VOL-02394-01 PP-00119

TALBOTT, Strobe. Prefácio. *In*: IVANOVA, Maria H.; ESTY, Daniel C. *Governança ambiental global*, São Paulo: Senac, 2005.

TAKAHASHI, Leide Yassuco; CEGANA, Antônio Cristiano Vieira. Como monitorar o impacto dos visitantes utilizando o sistema LAC – Limite Aceitável de Cambio. Disponível em:< http://www.revistas.usp.br/rta/article/view/63737/66502>. Acesso em: 17 jul. 2016.

TCDF. Auditoria Operacional. Disponível em:< http://www.tc.df.gov.br/ice5/auditorias/SEAUD%20-%20Auditorias_Arquivos/Relat%C3%B3rio%20Final%20e%20Decis%C3%A3o%20-%205505-13.pdf>. Acesso em: 28 de mai. 2017.

TCDF. Decisão nº 131, de 6 de fevereiro de 2003. Disponível em:< http://www.tc.df.gov.br/app/biblioteca/pdf/PE500409.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2017.

TCDF. Decisão Ordinária nº 652/13. Relatora Anilcéia Luzia Machado. Disponível em:< https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal>. Acesso em: 10 jan. 2017.

TCDF. Processo nº 18912/2011. Decisão nº 2523/2014. Disponível em:< https://www.tc.df.gov.br/app/mesaVirtual/implementacao/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal>. Acesso em: 31 jan. 2017.

TCU. Relatório da auditoria coordenada em áreas protegidas da América Latina. Disponível em:< https://uc.socioambiental.org/sites/uc.socioambiental.org/files/Relat%C3%B3rio%20de%20Auditoria%20Am%C3%A9rica%20Latina%20TCU%202015.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2017.

TEJEIRO, Guillermo; STANTON Marcia (Aut.); LAVRATTI Paula, (Org). Sistemas Estaduais de Pagamento por Serviços Ambientais: Diagnóstico, lições aprendidas e desafios para a futura legislação. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014.

TERBORGH, John; SCHAIK, Carel. Por que o mundo necessita de parques. In: TERBORGH, John et. el. (Orgs). Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Ed. da UFPR/Fundação O Boticário, 2002.

TERRACAP. Despacho 1455/2013 – NUANF juntado ao processo nº 18912/2011 do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

TERRACAP. A Terracap. Disponível em:< http://www.terracap.df.gov.br/institucional/a-terracap>. Acesso em: 23 jan. 2017.

THOMAS, Lee; MIDDLETON, Julie. *Guidelinesfor Management Planning of Protected Areas*. IUCN, 2003. Gland, Switzerland and Cambridge,UK.

TJDFT. ACP nº 2013.01.1.150847-0. Disponível em:< http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgi1?NXTPGM=tjhtml105&SELECAO=1&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&CDNUPROC=20130111508470>. Acesso em: 3 set. 2017.

TJDFT. ACP nº 2002. 01.1.069350-4. Disponível em:< http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgi1?NXTPGM=tjhtml105&SELECAO=1&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&CDNUPROC=20020110693504>. Acesso em: 3 set. 2017.

TJDFT. ACP nº 2016.01.1.063055-3. Disponível em:< http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgi1?NXTPGM=tjhtml105&SELECAO=1&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&CDNUPROC=20160110630553>. Acesso em: 3 set. 2017.

TJDFT. ACP nº 2016.01.1.123101-8. Disponível em:< http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgi1?NXTPGM=tjhtml105&SELECAO=1&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&CDNUPROC=20160111231018>. Acesso em: 3 set. 2017.

TJDFT. ACP nº 2015.01.1.057244-4. Disponível em:< http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgi1?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml122&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=180&CDNUPROC=20150110572444>. Acesso em: 3 jun. 2017.

TUCCI, Carlos E. M. Urbanização e Recursos Hídricos. Disponível em:<http://docplayer.com.br/86927-Urbanizacao-e-recursos-hidricos.html>. Acesso em: 2 jun. 2017.

UCSOCIOAMBIENTAL. Consulta Pública. Disponível em:< https://uc.socioambiental.org/acria%C3%A7%C3%A3o-de-uma-uc/consulta-p%C3%BAblica>. Acesso em: 2 jun. 2017.

VEDOVETO, Mariana.; ORTEGA, Valmir; PEREIRA, Jakeline; VERISSÍMO, Adalberto. Desafios para a consolidação das Unidades de Conservação Estaduais do Pará: Financiamento e Gestão / Belém, PA: Imazon, 2014.

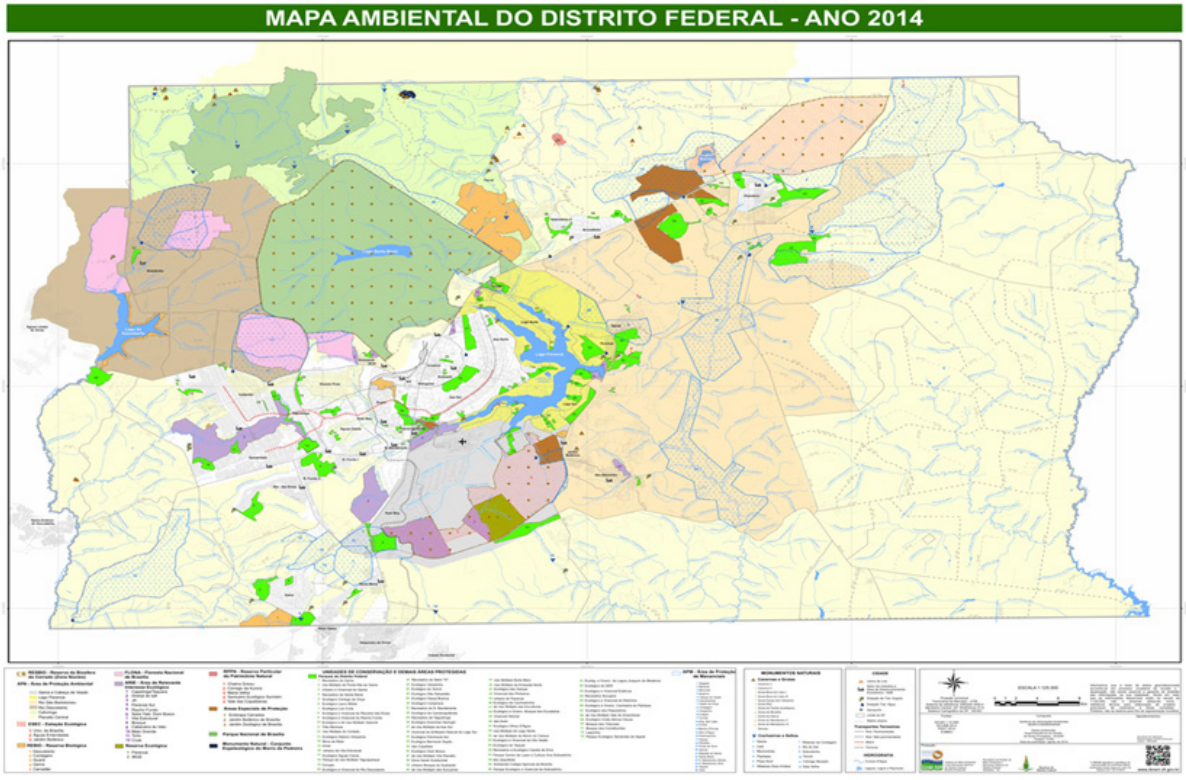
VICTOR, Rodrigo. Avaliação Ecossistêmica Do Milênio: Ecossistemas e Bem-estar humano. Disponível em:< http://www.mma.gov.br/estruturas/conabio/_arquivos/Rodrigo%20Victor.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2017.

WERNECK, Antônio; BOTTARI, Elenilce. Das dez OSs que operam no município, oito estão sob investigação. Disponível em:< https://oglobo.globo.com/rio/das-dez-oss-que-operam-no-municipio-oito-estao-sob-investigacao-18494571>. Acesso em: 20 jun. 2017.

WWF. Consulta pública e Unidade de Conservação. Disponível em:<http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/consulta_publica_unid_conservacao.pdfAcesso em: 2 jun. 2017.

WWF. Meio Ambiente perde metade dos recursos para 2017. Disponível em:< http://www.wwf.org.br/informacoes/noticias_meio_ambiente_e_natureza/?57002&utm_source=facebook&utm_medium=newsfeed_link&utm_campaign=politicaspublicas&utm_content=orcaento_05042017>. Acesso em: 11 mai. 2017.

ANEXO A – Mapa Ambiental de 2014



APÊNDICE A - Questionário

Perfil da Unidade de Conservação:	
Nome da unidade de conservação:	
Conselho Gestor:	
Plano de Manejo	
Regularidade Fundiária	
Infraestrutura Básica	
Infraestrutura Básica	
Telefone	Sim ( ) Não (.....)
Internet	Sim ( ) Não (.....)

Computadores	Sim ( ) Não (.....)
Energia	Sim ( ) Não (.....)
Abastecimento de água	Sim ( ) Não (.....)
Veículos	Sim ( ) Não (.....)
Sede no limite da UC	Sim ( ) Não (.....)
Servidores na UC	Sim ( ) Não (.....)
Cercamento	Total ( ) Parcial (.....) Não ( )
Sinalização da UC	Sim ( ) Não (.....)
Uso público	
Uso público oficial	Sim ( ) Não (.....) Não se aplica (.....)
Controle de visitantes	Sim ( ) Não (.....) Não se aplica (.....)
Existe alguma estrutura mínima para visita (trilha, pista de caminhada, ciclovias, PECs, parquinhos, quadras, etc)	Sim ( ) Não (.....) Não se aplica (.....)
Banheiros	Sim ( ) Não (.....) Não se aplica (.....)

Servidor responsável pelo preenchimento do questionário:

APÊNDICE B - Resumo das Unidades de Conservação sob gestão do IBRAM

	Unidades de Conservação	Ato Institutivo e/ou legislações correlatas	Poligonal	Regularidade Dominial	Plano de Manejo	Conselho Gestor	Infraestrutura Básica	Infraestrutura Mínima Uso Público	Nível de Consolidação
1	REBIO do Guará	Decreto nº 11.262/88 Decreto nº 29.703/08	Sim	Não	Não	Não	Não	Não se Aplica	Unidade de Conservação de Papel
2	REBIO do Gama	Decreto nº 11.261/88 Decreto nº 29.704/08	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não se Aplica	Não consolidada
3	REBIO do Cerradão	Decreto nº 19.213/98 Decreto nº 31.757/10	Sim	Não	Não	Não	Não	Não se Aplica	Unidade de Conservação de Papel
4	REBIO do Rio Descoberto	Decreto nº 26.007/05	Sim	Não	Não	Não	Não	Não se Aplica	Unidade de Conservação de Papel
5	Monumento Natural do Conjunto Espeleológico do Morro da Pedreira	Decreto nº 31.758/10	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não consolidada
6	Parque Distrital Salto do Tororó	Decreto nº 36.472/15	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel

	Unidades de Conservação	Ato Institutivo e/ou legislações correlatas	Poligonal	Regularidade Dominial	Plano de Manejo	Conselho Gestor	Infraestrutura Básica	Infraestrutura Mínima Uso Público	Nível de Consolidação
7	Parque Distrital Boca da Mata	Decreto nº 38.367/17	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
8	Refúgio de Vida Silvestre da Mata Seca	Decreto nº 36.497/15	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não consolidada
9	Estação Ecológica Águas Emendadas	Decreto nº 771/68	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não se Aplica	Consolidada
10	P.E. Três Meninas	Lei nº 576/93 Decreto nº 15.901/94	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim	Minimamente consolidada
11	P.E. Olhos D'água	Decreto nº 15.900/94 Decreto nº 33.558/12	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim	Minimamente consolidada
12	P.E. Burle Marx	Decreto 12.249/90 Decreto 13.231/91 Lei 2.007/98 Decreto 28.685/08 Decreto 30.023/09 Decreto nº 37.784/16	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Não consolidada
13	P.E. e Vivencial Ponte Alta do Gama	Lei nº 1.202/96	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
14	P.E. Saburo Onoyama	Decreto nº 17.722/96 Decreto nº 26.434/05	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Consolidada
15	P.E. Veredinha	Lei nº 302/92 Decreto nº 16.052/94	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim	Minimamente consolidada
16	P.E. do DER	Lei nº 2.312/99	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
17	P.E. Pequizeiros	Lei nº 2.279/99	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não consolidada
18	P.E. e Vivencial Cachoeira do Pipiripau	Lei nº 1.299/96	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não consolidada
19	P.E. e Vivencial da Lagoa Joaquim de Medeiros	Lei nº 2.247/98	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
20	P.E. e Vivencial do Retirinho	Lei nº 2.255/99	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
21	P.E. e Vivencial Estância	Lei Complementar nº 623/02	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
22	P.E. Sementes do Itapoã	Decreto nº 35.508/14	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
23	P.E. Córrego da Onça	Decreto nº 24.481/04	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
24	P.E. Lauro Muller	Decreto nº 13.147/91 Decreto nº 23.730/03	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
25	P.E. Luiz Cruls	Decreto nº 13.147/1991 Decreto nº 23.731/03	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel

	Unidades de Conservação	Ato Institutivo e/ou legislações correlatas	Poligonal	Regularidade Dominial	Plano de Manejo	Conselho Gestor	Infraestrutura Básica	Infraestrutura Mínima Uso Público	Nível de Consolidação
26	P.E. e Vivencial do Rio Descoberto	Lei nº 547/93	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
27	P.E. e Vivencial Bosque dos Eucaliptos	Decreto nº 27.371/06 Decreto nº 27.439/06 Lei nº 2.014/1998	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
28	P.E. Ezechias Heringer	Lei nº 756/94 Lei nº 862/95 Lei nº 1826/98	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Consolidada
29	P.E. e Uso Múltiplo Gatumé	Decreto nº 26.437/05	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não consolidada
30	P.E. Tororó	Decreto nº 25.927/05	Sim	Sim	Não	Não	Não		Unidade de Conservação de Papel
31	P.E. São Sebastião	Decreto nº 15.898/94	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Consolidada
32	P.E. e Vivencial do Recanto das Emas	Lei nº 1.188/96	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não consolidada
33	P.E. Bernardo Sayão	Decreto nº 23.276/02 Decreto nº 24.547/04 Decreto nº 27.550/06	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
34	P.E. Dom Bosco	Decreto nº 19.292/98 Lei Complementar nº 219/99 Lei Complementar nº 263/99	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim	Minimamente consolidada
35	P.E. e Vivencial Canjerana	Lei nº 1.262/96 Lei nº 2.667/01	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
36	P.E. da Garça Branca	Lei nº 1.594/97	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não consolidada
37	P.E. Península Sul	Decreto nº 24.214/03	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim	Não consolidada
38	P.E. e Vivencial do Riacho Fundo	Lei nº 1.705/97 Decreto nº 28.363/07	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim	Minimamente consolidada
39	P.E. das Garças	Decreto nº 23.316/02	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim	Minimamente consolidada
40	P.E. Taquari	Decreto nº 23.911/03	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não consolidada
41	P.E. e Vivencial da Candangolândia	Lei nº 1.300/96	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
42	P.E. e Vivencial da Vila Varjão	Lei nº 1.053/96	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não consolidada
43	P.E. dos Jequitibás	Decreto nº 16.239/94 Decreto nº 38.368/17	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim	Minimamente consolidada
44	Floresta Distrital Pinheiros	Decreto nº 24.057/03 Decreto nº 38.371/17	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Unidade de Conservação de Papel
45	APA do Lago Paranoá	Decreto nº 12.055/89	Sim	Não se aplica	Sim	Não	Sim	Não se aplica	Minimamente consolidada
46	APA da Bacia do Rio São Bartolomeu	Decreto nº 88.940/83	Sim	Não se aplica	Sim	Não	Sim	Não se aplica	Minimamente consolidada

	Unidades de Conservação	Ato Institutivo e/ou legislações correlatas	Poligonal	Regularidade Dominial	Plano de Manejo	Conselho Gestor	Infraestrutura Básica	Infraestrutura Mínima Uso Público	Nível de Consolidação
47	APA das Bacias dos Córregos Gama e Cabeça de Veado	Decreto nº 9.417/86	Sim	Não se aplica	Sim	Não	Sim	Não se aplica	Minimamente consolidada
48	APA de Cafuringa	Decreto nº 11.251/88	Sim	Não se aplica	Não	Não	Sim	Não se aplica	Não consolidada
49	ARIE do Parque JK	Lei nº 1.002/96 Lei nº 1.719/97 Lei Complementar 885/14	Sim	Não se aplica	Sim	Não	Sim	Não se aplica	Minimamente consolidada
50	ARIE da Granja do Ipê	Decreto nº 19.431/98	Sim	Não se aplica	Sim	Sim	Sim	Não se aplica	Consolidada
51	ARIE do Riacho Fundo	Decreto nº 11.138/88	Sim	Não se aplica	Sim	Não	Sim	Não se aplica	Minimamente consolidada
52	ARIE do Bosque	Lei Complementar nº 407/01	Não	Não se aplica	Não	Não	Sim	Não se aplica	Não consolidada
53	ARIE Dom Bosco	Decreto nº 21.224/00	Sim	Não se aplica	Não	Não	Sim	Não se aplica	Não consolidada
54	ARIE Paranoá Sul	Decreto nº 11.209/88	Sim	Não se aplica	Não	Não	Sim	Não se aplica	Não consolidada
55	ARIE do Córrego Mato Grande	Decreto nº 25.067/04	Sim	Não se aplica	Não	Não	Sim	Não se aplica	Não consolidada
56	ARIE da Vila Estrutural	Decreto nº 28.081/07	Sim	Não se aplica	Não	Não	Sim	Não se aplica	Não consolidada
57	ARIE do Córrego Cabeceira do Valo	Decreto nº 28.081/07	Sim	Não se aplica	Não	Não	Sim	Não se aplica	Não consolidada
58	ARIE do Torto	Decreto nº 27.261/06	Sim	Não se aplica	Sim	Não	Não	Não se aplica	Não consolidada
59	ARIE Cruls	Decreto nº 29.651/08	Sim	Não se aplica	Não	Não	Não	Não se aplica	Unidade de Conservação de Papel