

# UNIDADES DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL NO ESTADO DO CEARÁ: IMPLANTAÇÃO E SUSTENTABILIDADE

**Gerardo Clésio Maia Arruda<sup>1</sup>**

Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS)

Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

**Ivone Rosana Fedel<sup>2</sup>**

Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS)

Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE)

## RESUMO

Este artigo analisa as Unidades de Conservação (UCs) criadas no Estado do Ceará, considerando sua efetividade para a preservação ambiental *vis-à-vis* a implantação de estratégias de desenvolvimento. Faz-se uma contextualização histórica da trajetória do desenvolvimento econômico relacionando-o aos recursos naturais e a necessidade de sua preservação. Em seguida, explicita-se as obrigações normativas referentes à criação das UCs. Por último, avaliam-se as ações do Estado do Ceará direcionadas ao atendimento das normas vigentes orientadoras da implantação dos Conselhos Gestores e dos Planos de Manejo. Metodologicamente, adotou-se pesquisa bibliográfica e documental, que foi complementada com a técnica de observação direta. Conclui-se que se faz necessária a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, regulamentado para a fiscalização de obras de engenharia e meio ambiente, no sentido de acompanhar a adequação das UCs à Lei do Sistema Nacional de Conservação da Natureza (SNUC), visando garantir a sustentabilidade e conservação do meio ambiente.

**Palavras-chave:** desenvolvimento; Direito Ambiental; sustentabilidade; Unidades de Conservação.

<sup>1</sup> Doutor e Mestre em Sociologia, Especialista em Geografia e Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado) da UNICHRISTUS. Professor titular da UNIFOR. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1165-8137> / e-mail: [clesioarruda@yahoo.com.br](mailto:clesioarruda@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> Mestranda em Direito pela UNICHRISTUS. Pós-Graduada em Legislação, Perícia e Auditoria Ambiental pelo Centro Universitário Estácio de Sá. Graduada em Direito pela UNIFOR. Graduada em Engenharia Civil pela UFC. Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Auditora de Controle Externo do tribunal de Contas do Estado do Ceará. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4504-7606> / e-mail: [ivonefedel@yahoo.com.br](mailto:ivonefedel@yahoo.com.br)

*CEARÁ STATE AMBIENTAL CONSERVATION UNITS:  
SUSTAINABILITY AND IMPLANTATION*

*ABSTRACT*

*This article analyses the conservation units made by Ceará State, being considered its effectiveness towards environmental preservation “vis-à-vis” the implantation of development strategies. It is made a study contextualizing the economic development historic trajectory, engaged by natural resources and its needs of preservation. Followed by, normative obligations that are referred to the creation of CU’s are cleared. At last, State of Ceará actions towards current regulations that give guidelines to counselling management and management plan, are evaluated. Methodologically, bibliography and documental research were adopted, which were complemented by direct observation technics. Therefore it is concluded that action from audit office of Ceará State was needed, being regulated to environment and engineering works inspection, in sense of follow the adequation of Conservation Unit to the Law of National System of Nature Conservation, aiming sustainability maintenance and environment conservation.*

**Keywords:** *Ambiental Law; Conservation Unit; development; sustainable.*

## INTRODUÇÃO

O escritor norte-americano Rash (2018) que, dentre outros romances, publicou *Serena*, em 2011, em que denuncia a devastação de florestas ao sul da região dos Appalaches pela criação extensiva de gado, em decorrência da crescente demanda das indústrias de produção de artefatos de couro e de alimentos, volta a carga em sua militância ambiental na defesa das reservas da natureza que não cessam de serem suplantadas, algumas inclusive migrando para a condição de áreas desérticas. Desta feita, o romancista chama a atenção para os movimentos políticos de legisladores que operam no sentido de abrir à prospecção mineira e petrolífera terras estadunidenses federais até agora protegidas. O governo de Trump está promovendo uma flexibilização das regras de proteção, tendo já inclusive assinado decreto modificando os limites da reserva *Grand Staircase*, onde poderão ser agora explorados 300.000 hectares. Apesar dos protestos de ecologistas, arqueólogos e ambientalistas, Rash (2018) comunica que a decisão presidencial já foi aprovada.

A tensão derivada do confronto de interesses de grupos empresariais e de ambientalistas ainda não foi e nem demonstra sinais de que será ultrapassada. Ao contrário, desde a consagração da produção industrial, no início do século XX, o embate é cada vez mais acirrado; e se tornou presente em todos os continentes, após a aceleração do processo de globalização, verificada nos anos 1980. Embora os sinais já sejam absolutamente claros de que a crise ambiental se volta contra a própria sustentabilidade do modelo de produção industrial moderno e, por conseguinte, da organização social inaugurada com o projeto de modernidade, assiste-se a um avanço dos interesses econômicos, em escala mundial, sobre os recursos naturais (BECK; GIDDENS; LASH, 1997).

Em consonância com os movimentos sociais internacionais que elevaram o direito ao meio-ambiente à condição de direitos humanos, como observa Bobbio (1992), pertencente à terceira geração, a Constituição do Brasil de 1988, seguindo tendência observada em outras Constituições nacionais, recepcionou o direito ambiental como indisponível, assim tencionando a garantia de seu gozo de forma sustentável e extensiva às gerações futuras. Neste sentido, a criação de áreas permanentes e específicas de proteção ambiental foi o instrumento mais frequentemente adotado, visando à preservação ambiental e ao equilíbrio ecológico. Com efeito, destacam-se no ordenamento brasileiro as Unidades de Conservação

(UCs), instituídas pela Lei Federal n. 9.985, de 18 de julho de 2000, que se destinam à preservação de ecossistemas naturais considerados como sendo de ampla relevância ecológica.

Enfim, o ordenamento jurídico brasileiro definiu o meio ambiente como espécie de bem de uso comum, ou seja, de livre acesso à coletividade, razão pela qual se impõe que a administração pública, por intermédio de órgãos de controle compatíveis, deve atuar na fiscalização da implantação dos mecanismos eficazes de defesa do meio ambiente, e, quando se fizer necessária, aplicar as punições admitidas para os casos de uso indevido dos recursos ambientais.

Foi institucionalizado, no lastro da criação das UCs, o Sistema Nacional de Conservação da Natureza (SNUC), com o objetivo de conservar, de forma efetiva e eficiente, a natureza no âmbito do territorial brasileiro. A criação do SNUC deu sustentação e viabilidade ao gerenciamento das UCs nas esferas do governo federal, estadual, distrital e municipal, uma vez que possibilita uma visão de conjunto das áreas naturais objeto de preservação. Além disso, estabelece mecanismos que regulamentam a participação da sociedade na gestão das UCs, potencializando a relação entre o Estado e os cidadãos no trata adequado do meio ambiente<sup>3</sup>.

Mais especificamente, no Estado do Ceará, foi disciplinada a instituição de 26 Unidades de Conservação (UCs). A normatização destas UCs, incluso tanto aquelas definidas como de uso sustentável quanto as de proteção integral, não é uma garantia plena de que os recursos naturais, em geral, e a biodiversidade, em particular, estejam fora de risco de desequilíbrio ou mesmo de extinção. Isto porque a criação das UCs, embora uma iniciativa relevante, trata-se de uma ação estatal que precisa ser permanentemente acompanhada.

Neste sentido, é mister a recorrência de estudos e pesquisas acerca da implantação e operacionalização das ações do Estado direcionado à proteção ambiental, em função do crescente acirramento da tensão entre interesses empresariais e de militantes ambientais em todos os continentes, como demonstram os casos, aqui mencionados, que estão ocorrendo no norte da América, o que torna esta temática de importância magnânima. No Brasil, dado sua importância global para o meio ambiente, não poderia ser diferente, principalmente, quando se fortalece o discurso que defende a flexibilização das normas de proteção ambiental, ao ponto de

3 Para maiores detalhes vide a página eletrônica do Ministério do Meio Ambiente, disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao.html>

ter sido considerado, pelo governo de Bolsonaro, até mesmo a extinção do Ministério do Meio Ambiente.

Nesta perspectiva, este artigo objetiva precipuamente fazer uma crítica avaliativa das Unidades de Conservação (UCs) no Estado do Ceará, refletindo tanto acerca da sua efetiva criação, como do funcionamento em consonância com a normatização vigente. Para atender o objetivo delimitado, adotou-se, neste artigo, uma abordagem metodológica assentada em pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e a técnica de observação direta, que foi realizada, de forma amostral, tendo sido foco de análise as seguintes UCs: APA do Rio Pacoti e APA do Estuário do Rio Mundaú.

## **1 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E RECURSOS NATURAIS: BREVES CONSIDERAÇÕES**

Ao realizar o estudo acerca da trajetória do desenvolvimento do capitalismo industrial, alicerçado na teoria das ondas longas, Arrighi (1997) descreve o movimento de progresso e retração econômica característico do modo de produção capitalista e salienta os reflexos das revoluções econômicas que se sucederam no período que compreende o final do século XVIII até meados do século XX. Tais revoluções formularam fenômenos socioeconômicos que foram transformando o modo de vida e trazendo implicações que afetaram o ser humano em todas as esferas relacionais, como no ambiente familiar, de trabalho e religioso. Isto ocasionou mudanças nas interações entre as pessoas com outras pessoas e destas com os elementos da natureza, uma vez que mediações de toda ordem foram se transformando, desaparecendo e surgindo.

A Revolução Industrial, que tem seu marco histórico temporal no final do século XVIII, inaugurou a elaboração de mercadorias hegemonicamente produzida na grande indústria, o que provocou o surgimento de cadeias produtivas, em função dos empreendedores buscarem redução de custos de escala ao se aglomerarem próximos aos fornecedores e aos clientes. Este fato consagrou um sistema integrado de insumo-produto-consumidores, de tal maneira que foram os aperfeiçoamentos aí introduzidos que criaram as condições para as revoluções que se seguiram na modernidade industrial. Esta revolução deu início a uma transformação espetacular na paisagem terrestre com o surgimento das grandes cidades, algumas hoje megametrópoles. A tendência de aglomeração dos produtores atraiu

enormes contingentes populacionais promovendo alterações tanto na composição da distribuição populacional quanto na hierarquização política, pois o poder de decisão acompanhou a migração do poder econômico e se deslocou do campo para a cidade (SINGER, 1981).

O progresso e a riqueza gerada com o advento da grande indústria encontraram seus limites no enfraquecimento dos fatores locais. Para escapar da tendência de redução de lucro em função do aumento da competição dos produtores na exploração dos fatores disponíveis, alguns procuram modificar a composição de sua teia de relações. Neste sentido, o advento de tecnologias que trouxe o surgimento do transporte ferroviário e náutico a vapor, que possibilitou a distribuição dos produtos aos mercados longínquos, retirou a economia da estagnação e a colocou numa nova onda de progresso. Com efeito, o acesso a novos mercados consumidores se efetivou com o acesso a novas fontes de matérias primas. Tem-se, simultaneamente, a retomada da produção e da riqueza a distribuição, em escala bem mais alargada, dos efeitos da industrialização, principalmente no concernente ao uso dos recursos naturais de áreas até então nativas.

Após a Revolução dos Transportes, ocorrida no período de 1870 a 1875, adveio a Revolução Organizacional, iniciada entre os anos de 1914 a 1920, de acordo com datação feita por Arrighi (1997). As inovações, agora, se concentraram no interior da produção, verificou-se uma combinação de mudança na energia adotada na produção, que antigamente combinou o uso da tração animal com a força humana, posteriormente, foi substituída pela máquina a vapor atrelada à força humana, e, por conseguinte, suplantada pela energia elétrica, que passou a mover as máquinas controladas pelos homens. A ampliação da força energética na produção foi associada à racionalização do trabalho, por intermédio do processo de especialização, que dividiu em várias etapas as tarefas, provocando uma rotina e simplificação exponencial do trabalho. Esta racionalização propiciada pelas ideias de Taylor (1963) foi acrescida de inovações introduzidas por Henri Ford, segundo Moraes Neto (1991), no sistema de produção, o que deu sustentação ao modelo taylorista-fordista. Criou-se uma fórmula organizacional que possibilitou a produção em massa tanto das mercadorias já existentes como de novas mercadorias, que foram viabilizadas comercialmente em função da adoção do uso de energia elétrica também nos domicílios.

Estes fatores conduziram a produção industrial a uma ampliação significativa da produtividade, o que provocou aumento substancial na riqueza.

Porém, as condições de vida da classe trabalhadora mantiveram-se inalteradas, predominando os baixos salários e as jornadas de trabalho elevadas. Ao pensamento de Henri Ford, de que se fazia necessário aumento real de salário e redução da jornada de trabalho para oito horas, como estratégia para gerar uma demanda agregada capaz de fazer frente à produção industrial massificada, agregou-se a proposição teórica de Keynes (1970). O economista desenvolveu uma teoria política econômica, nos anos 1930, em que ressalta a presença do Estado como formulador de ações estatais capazes de gerar equilíbrio na equação produção-trabalho-consumo, assim reduzindo os impactos negativos de queda dos lucros, diminuição da renda assalariada e aumento de desemprego.

De acordo com Lipietz (1991), o fordismo-keynesiano contém os elementos estruturantes do Estado de bem-estar social ou Estado-previdência, que, de forma tripartite, ou seja, por intermédio de consensos entabulados por negociações entre entidades empresariais e sindicatos dos trabalhadores, mediado pelo Estado, gerou um período de prosperidade que abarcou os anos 1950 até meados dos anos 1970. Após os dois grandes choques da crise do petróleo, em 1973 e 1975, que provocaram aumento substancial no custo dos barris e ocasionou elevação generalizada dos preços das mercadorias. Este fato inaugurou um período de estagflação, em que a produção estagnada, com o Produto Interno Bruto (PIB) sem crescimento ou com decréscimo, conviveu com elevados índices de inflação, um fenômeno que se plasmou por todas as nações industrializadas.

Este cenário levou as empresas a buscar novas alternativas às redes de insumo-produto-consumo saturadas, portanto, incapazes de manter a continuidade da acumulação de capital. Este movimento redundou na Revolução da Informação, que trouxe modificações no interior e no exterior da produção, em que se sobressai a robotização da produção, o sistema de comunicação virtual e a aceleração dos meios de transporte, reduzindo as distâncias e aproximando os mercados fornecedores de insumos dos produtores, e estes últimos dos mercados consumidores. Com esta última revolução, está-se superando as organizações multinacionais e consolidando-se as organizações transnacionais. Na opinião de Furtado (1999), isto enfraquece a capacidade política dos Estados nacionais, que têm o poder político cada vez mais apropriado pelos representantes do capital transnacional, fortes influenciadores da elaboração das políticas públicas, inclusas as ações estatais direcionadas para a preservação e o manejo da natureza.

Embora a industrialização brasileira remeta aos anos 1930, o marco

do crescimento econômico brasileiro se deu nos anos 1950, quando, segundo Pereira (1988, p. 32), o Brasil tornou-se “um país em que o modo capitalista de produção propriamente dito, ou seja, capitalismo industrial, tornou-se dominante”. Na onda da Revolução Organizacional, assistiu-se no país o avanço da tecnologia mecânica e a organização de uma produção em massa. Após a consagração desta fase da industrialização, o Brasil vem promovendo a adoção de ciência e tecnologia na produção, sob a influência imperiosa da Revolução da Informação, o que tem conduzido a uma ampliação de sua competitividade e ao aumento na participação das transações globais. Enfim, o Brasil, atualmente, está imerso no modo de produção geral de globalização que, no entendimento de Santos (2001, p. 71), provoca “impacto específico nas condições locais produzido pelas práticas e imperativos transnacionais”. Assevera o autor que as condições ambientais de uma determinada região são desintegradas para responder aos interesses das corporações transnacionais.

É nesse contexto que envolve a globalização e sua necessidade da expansão de mercados que se faz necessária a intervenção estatal na proteção do meio ambiente, visto que é a partir dele que são extraídos recursos para promover o desenvolvimento. Contudo, somente o Estado não é capaz de garantir a efetiva proteção ambiental, é necessário considerar a capacidade das comunidades locais preservarem a própria sustentabilidade e a da natureza. As Unidades de Conservação (UCs) foram criadas sob esta orientação, de modo a propiciar a conservação ambiental a partir do envolvimento do Estado e do cidadão.

## **2 ASPECTOS NORMATIVOS CONCERNENTES À CRIAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (UCs)**

As Unidades de Conservação (UCs) foram instituídas pela Lei Federal n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Destaque-se seu art. 2º, que define as UCs como espaços territoriais “legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”. De forma ampla, pode-se descrever as UCs como áreas criadas com o objetivo de manter a biodiversidade e o equilíbrio ecológico, bem como proteger locais de grande beleza cênica, como serras, dunas e cachoeiras. Além de permitir a sobrevivência da diversidade de animais e plantas, essas áreas contribuem para a oferta de serviços ecossistêmicos tais como regulação do

clima, ciclagem de nutrientes, disponibilização de água para abastecimento humano, assim assegurando qualidade de vida às populações.

As Unidades de Conservação (UCs) integrantes do SNUC, nos termos do art. 7º, da Lei supracitada, dividem-se em dois grupos com especificidades distintas: Unidades de Proteção Integral<sup>4</sup> e Unidades de Uso Sustentável<sup>5</sup>. O mesmo normativo, no art. 8º, divide as Unidades de Proteção Integral em cinco categorias de unidades de conservação: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre. Já o art. 14 discrimina as Unidades de Uso Sustentável nos seguintes grupos: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

As entidades competentes para a criação das Unidades de Conservação (UCs) estão definidas na Lei Complementar n. 140, de 08 de dezembro de 2011, quais sejam: a União (art. 7º, X), os Estados (art. 8º, X) e os Municípios (art. 9º, X), cada um no âmbito de suas competências. Ainda com relação à criação das Unidades de Conservação é importante destacar que são três os requisitos legais exigidos no art. 22<sup>6</sup>, da Lei do SNUC, quais sejam: (i) existência de estudos técnicos prévios; (ii) realização de consulta pública; e (iii) publicação de ato do Poder Público estabelecendo, dentre outros, a dimensão e os limites da área preservada.

Tem-se, então, que os requisitos de criação das UCs são inter-relacionados e sucessivo e devem ser realizados de forma sequenciada. Marcon (2014, p. 189-190) aduz que “[...] como cada ato tem a sua importância e a sua consequência para a Unidade, todos são indispensáveis para que a mesma se constitua de fato, e, assim, consiga cumprir para com os seus objetivos”. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem entendimento semelhante quando assevera que “o processo de criação e ampliação das unidades de conservação deve ser precedido da

4 Unidades de Proteção Integral tem por objetivo preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais (art. 7º, § 1º, da Lei SNUC).

5 Unidades de Uso Sustentável tem por objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (art. 7º, § 2º, da Lei SNUC).

6 Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.

[...]

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

§ 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.

regulamentação da lei, de estudos técnicos e de consulta pública” (MS 24.184/DF, Relatora Min. Ellen Gracie, Julgamento: 13/08/2003, Tribunal Pleno).

Ainda nesse sentido, o Ministro Celso de Melo ao proferir sua decisão no processo de expansão do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, manifestou-se nos seguintes termos: “A criação ou expansão de uma Unidade de Conservação deve seguir o roteiro estabelecido na Lei n. 9.985, de 2000, também conhecida como lei do SNUC, e regulamentada pelo Decreto n. 4.340, de 2002” (MS 35.246/DF, Relator Min. Celso de Melo, julgamento: 04/12/2017, Tribunal Pleno). Conclui-se, então, que os passos iniciais para a criação de uma Unidade de Conservação são precedidos de estudos técnicos, realização de consulta pública e, por fim, emissão e publicação de ato normativo de criação da UC.

O Estado do Ceará criou, por intermédio da Lei Estadual n. 14.950, de 27 de junho de 2011, o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC). Esta ação estatal instituiu o cadastro estadual de Unidades de Conservação, o que possibilitou o enquadramento das UCs anteriormente criadas nas categorias do SNUC, além do ordenamento de critérios de implantação de novas UCs. Por outro lado, com o objetivo de identificar todas as Unidades de Conservação criadas no Ceará até o ano de 2018, realizou-se o inventário das áreas protegidas do Estado com base em três fontes: (i) o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação disponível na página eletrônica do MMA (BRASIL, 2018); (ii) informações publicadas na internet pela Superintendência Estadual de Meio Ambiente (SEMACE) (CEARÁ, 2018), órgão responsável pela gestão do SNUC; (iii) informações publicadas no Diário Oficial do Estado do Ceará – DOE, no período de 1990 a 2018 (CEARÁ, 2018).

Apoiado no Relatório Parametrizado de Unidade de Conservação, elaborou-se o Quadro I, onde encontram-se sistematizadas as UCs legalmente instituídas no Ceará. Além disso, agregou-se, a partir de pesquisa realizada no Diário Oficial do Estado do Ceará, os atos normativos correspondentes à criação de cada uma das UCs, por conseguinte, identificando o artigo que descreve e delimita a poligonal da área protegida. Saliente-se que o Ministério do Meio Ambiente (MMA), conforme estabelecido no art. 50 da Lei do SNUC, mantém, com a colaboração dos órgãos gestores federal, estaduais e municipais, o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação e disponibiliza para toda sociedade um banco de dados com informações oficiais do SNUC.

**Quadro 1** Unidades de Conservação do Estado do Ceará<sup>7</sup>

Nome da Unidade de Conservação	Ato Legal de Criação	Data	Poligonal
Área de Proteção Ambiental da Serra de Baturité	Decreto n. 20.956	18/09/1990	Art. 1º
Parque Estadual Botânico do Ceará	Decreto n. 24.216	09/09/1996	Art. 2º
Parque Estadual Marinho da Pedra da Risca do Meio	Lei n. 12.717	05/09/1997	Art. 2º
Área de Proteção Ambiental da Serra da Aratanha	Decreto n. 24.959	05/06/1998	Art. 1º
Área de Proteção Ambiental do Pecém	Decreto n. 24.957	05/06/1998	Art. 1º, II
Área de Proteção Ambiental do Lagamar do Cauipe	Decreto n. 24.957	05/06/1998	Art. 1º, I
Área de Proteção Ambiental da Bica do Ipu	Decreto n. 25.354	26/01/1999	Art. 1º
Área de Proteção Ambiental da Lagoa do Uruaú	Decreto n. 25.355	26/01/1999	Art. 1º
Área de Proteção Ambiental do Estuário do Rio Ceará	Decreto n. 25.413	29/03/1999	Art. 1º
Área de Proteção Ambiental do Estuário do Rio Mundaú	Decreto n. 25.414	29/03/1999	Art. 1º
Área de Proteção Ambiental do Estuário do Rio Curu	Decreto n. 25.416	29/03/1999	Art. 1º
Área de Proteção Ambiental das Dunas da Lagoinha	Decreto n. 25.417	29/03/1999	Art. 1º
Área de Proteção Ambiental das Dunas de Paracuru	Decreto n. 25.418	29/03/1999	Art. 1º
Estação Ecológica do Pecém	Decreto n. 25.777	15/02/2000	Art. 1º
Área de Proteção Ambiental do Rio Pacoti	Decreto n. 25.778	15/02/2000	Anexo I
Área de Proteção Ambiental da Lagoa da Jijoca	Decreto n. 25.975	10/08/2000	Art. 1º
Monumento Natural Monólitos de Quixadá	Decreto n. 26.805	25/10/2002	Art. 1º
Monumento Natural das Falésias de Beberibe	Decreto n. 27.461	04/06/2004	Art. 1º
Parque Estadual das Carnaúbas	Decreto n. 28.154	15/02/2006	Art. 1º
Área de Relevante Interesse Ecológico do Sítio Curió	Decreto n. 28.333	28/07/2006	Art. 1º
Monumento Natural Sítio Cana Brava	Decreto n. 28.506	01/12/2006	Anexo I
Monumento Natural Sítio Riacho do Meio	Decreto n. 28.506	01/12/2006	Anexo II
Parque Estadual Sítio Fundão	Decreto n. 29.307	05/06/2008	Art. 2º
Área de Relevante Interesse Ecológico das Águas Emendadas dos Inhamuns	Decreto n. 31.403	24/01/2014	Art. 1º
Parque Estadual do Cocó	Decreto n. 32.248	07/06/2017	Art. 1º
Refúgio da Vida Silvestre Periquito cara-suja	Decreto n. 32.791	17/08/2018	Art. 3º

Fonte: Relatório Parametrizado de Unidade de Conservação/ Diário Oficial do Estado do Ceará

O Quadro 1 permite identificar que foram criadas um total de 26 Unidades de Conservação (UCs), no intuito de atender aos requisitos legais concebidos e estabelecidos na Lei do SNUC. Considerando que o estabelecimento da UC é precedido obrigatoriamente por ato normativo

<sup>7</sup> Os dados para elaboração do Quadro foram extraídos da página eletrônica do Ministério do Meio Ambiente; consulta Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/consulta-gerar-relatorio-de-uc.html>. Acesso em: 25 out. 2018.

que orienta estudo técnico e consulta pública, tem-se que no Estado do Ceará, no que concerne à perspectiva legal, bem como no sentido da abrangência espacial, as ações estatais de proteção ao meio ambiente do Ceará estão em consonância, grosso modo, com as expectativas de entes e coletivos nacionais e internacionais que atuam em defesa da proteção do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

### **3 OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (UCs) NO CEARÁ**

As Unidades de Conservação (UCs) foram concebidas estrategicamente para uma proteção de áreas ambientais capaz de atender as exigências que estão se tornando consenso gerado a partir das expectativas de técnicos ambientais, grupos econômicos e acadêmicos, como Santos (2008), que defende a necessidade de uma orientação política e econômica equilibrada sobre o acesso e o uso dos recursos naturais, mantendo-se as funções ecológicas do planeta. Nesta perspectiva, a criação tão-somente das UCs não possibilita a garantia da proteção do ecossistema, faz-se mister a dotação destes equipamentos de instrumentos de gestão que viabilizem sua sustentabilidade. O legislador, objetivando uma solução exequível, inseriu no ordenamento de criação das UCs a obrigatoriedade de dois instrumentos de gestão: o Conselho Gestor e o Plano de Manejo.

A obrigatoriedade de criação do Conselho Gestor está estabelecida na Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, e tem por finalidade administrar a Unidade de Conservação. A composição e as competências dos Conselhos estão regulamentadas no Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002, que também limita o tempo de mandato dos conselheiros em dois anos, renovável por igual período. O guia do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), afirma que os Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais são fóruns de discussão, negociação e gestão, devendo conduzir suas ações numa perspectiva que contemple questões ambientais, socioeconômicas, culturais e políticas. Sua constituição é obrigatoriamente vinculada a gestão da UC, assim estabelecendo uma administração colegiada visando uma maior interação com a sociedade (ABIRACHED; TALBOT, 2014).

Vê-se aí que a Lei do SNUC previu a participação da sociedade por meio dos Conselhos Gestores, fato este que contribuiu para dar transparência às ações realizadas nos limites da área protegida. Assim, não é exagero afirmar

que se trata de uma ação do Estado, no âmbito normativo, com viabilidade e possibilidade de lograr êxito na conservação da biodiversidade.

O Plano de Manejo é, também, instrumento de gestão, conforme incerto no art. 27, § 3º, da Lei do SNUC, que determina o prazo de cinco anos, contados da criação da Unidade de Conservação, para sua elaboração. Esteves e Souza (2014, p. 78), em estudo sobre a importância da gestão e dos Planos de Manejo em Área de Preservação Ambiental, asseveram que “o que as difere das áreas não protegidas são o estabelecimento do plano de manejo e a gestão da área. Portanto, as APA’s sem gestão e sem plano de manejo dificilmente cumprirão com a função de uma UC”. Em suma, define-se Plano de Manejo como instrumento de significativa importância para as UCs, uma vez que produz diagnóstico da área e, por conseguinte, detalha ações a serem adotadas, definindo-se o que pode e não pode ser realizado naquele ambiente protegido.

As Unidades de Conservação (UCs) no Ceará são administradas conjuntamente pelo Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (CONPAM) e pela Universidade Regional do Cariri (URCA). Com o objetivo de identificar as UCs que possuem Conselho Gestor e Plano de Manejo, promoveu-se uma sistematização de informações com base nos dados disponibilizados nos sítios virtuais do Ministério do Meio Ambiente (MMA), da Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará (SEMACE) e do Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE).

**Quadro 2** Implementação de Conselho Gestor e Elaboração do Plano de Manejo das UCs do Ceará<sup>8</sup>

Unidade	Ano de criação	Decurso de tempo (anos)	UC e / Conselho Gestor	UC e/ Plano de Manejo
APA Serra de Baturité	1990	28	Decreto n. 27.216, 17/10/03	Não
Parque Botânico do Ceará	1996	22	Portaria n. 257, 14/09/15	Não
Parque Marinho P. Risca do Meio	1997	21	Portaria n. 312, 10/12/15	Não
APA Serra da Aratanha	1998	20	Decreto n. 27.464, 04/06/04	Não
APA Pecém	1998	20	Portaria n. 254, 14/09/15	Não
APA Lagamar do Cauipe	1998	20	Decreto n. 27.463, 04/06/04	Não
APA Bica do Ipu	1999	19	Portaria n. 302, 24/11/15	Não
APA Lagoa do Uruaú	1999	19	Portaria n. 294, 04/11/15	Não
APA Estuário do Rio Ceará	1999	19	Decreto n. 27.465, 04/06/04	Não

Continua

<sup>8</sup> Os dados para elaboração do Quadro 2 foram extraídos das páginas eletrônicas do Ministério do Meio Ambiente, da Secretaria do Meio Ambiente do Ceará e do Ministério Público do Estado do Ceará, consultas disponíveis em: <http://www.mma.gov.br/areas-protetidas/cadastro-nacional-de-ucs/consulta-gerar-relatorio-de-uc.html>; <http://www.semace.ce.gov.br/monitoramento/areas-naturais-protetidas/ucs-estaduais/> e <http://www.mpce.mp.br/caomace/areas-protetidas/>, respectivamente. Acesso em: 14 out. 2018.

Continuação

APA Estuário do Rio Mundaú	1999	19	Portaria n. 253, 14/09/15	Não
APA do Estuário do Rio Curu	1999	19	Portaria n. 255, 14/09/15	Não
APA Dunas da Lagoinha	1999	19	Portaria n. 251, 14/09/15	Não
APA Dunas de Paracuru	1999	19	Portaria n. 252, 14/09/15	SIM
Estação Ecológica do Pecém	2000	18	Portaria n. 250, 14/09/15	Não
APA Rio Pacoti	2000	18	Decreto n. 29.048, 01/11/07	Não
APA Lagoa da Jijoca	2000	18	Decreto n. 27.462, 04/06/04	Não
Monumento Natural de Quixadá	2002	16	Decreto n. 28.196, 11/04/06	Não
Monumento Natural de Beberibe	2004	14	Portaria n. 258, 14/09/15	Não
Parque Estadual das Carnaúbas	2006	12	Não	Não
ARIE do Sítio Curió	2006	12	Portaria n. 293, 04/11/15	Não
Monumento Natural Cana Brava	2006	12	Não	Não
Monumento Natural Riacho do Meio	2006	12	Não	Não
Parque Estadual Sítio Fundão	2008	10	Portaria n. 256, 14/09/15	Não
ARIE dos Inhamuns	2014	4	Portaria n. 319, 23/12/15	Não
Parque Estadual do Cocó	2017	1	Portaria n. 94, 29/06/18	Não
Refúgio Periquito cara-suja	2018	0	Não	Não

Fonte: elaborado pela autora deste trabalho (2018).

Os dados do Quadro 2 indicam que, das 26 UCs estaduais, 4 não possuem Conselhos Gestores, ou seja, o Parque Estadual das Caraúbas, o Monumento Natural Sítio Cana Brava, o Monumento Natural Sítio Riacho do Meio e o Refúgio de Vida Silvestre Periquito Cara-suja. No que se refere ao Plano de Manejo, registre-se que, das 26 UCs existentes, 3 foram criadas há menos de cinco anos. Portanto, ainda estão dentro do prazo legal estabelecido para instituição desse instrumento de gestão, quais sejam: Área de Relevante Interesse Ecológico das Águas dos Inhamuns, Parque Estadual do Cocó e Refúgio de Vida Silvestre Periquito Cara-suja. Dentre as outras 23 UCs que foram criadas há mais de cinco anos, somente a Área de Proteção Ambiental das Dunas do Paracuru elaborou o Plano de Manejo, instituído por meio da Portaria SEMACE n. 76, de 22 de março de 2011.

Ainda com relação à regularidade dos Conselhos Gestores, verifica-se que a legislação determina o prazo de mandato dos conselheiros em dois anos, renovável por igual período, totalizando o prazo máximo de quatro anos. Portanto, as UCs que instituíram os Conselhos Gestores antes de 2015 já estão com os mandatos vencidos. Seguem-se as UCs que atualmente não têm Conselhos Gestores vigentes: Área de Proteção Ambiental da Serra de Baturité, Área de Proteção Ambiental da Serra de Aratanha, Área de Proteção Ambiental do Lagamar do Cauipe, Área de Proteção Ambiental do Estuário do Rio Ceará, Área de Proteção Ambiental do Rio Pacoti,

Área de Proteção Ambiental da Lagoa da Jijoca e o Monumento Natural Monólitos de Quixada.

Conclui-se, portanto, que, das 26 Unidades de Conservação criadas pelo Estado do Ceará, 15% (4) não têm Conselhos Gestores e apenas 4% (1) elaborou o Plano de Manejo. Além disso, das 22 UCs que criaram Conselhos Gestores, 31% (7) já não estão mais vigentes, visto que expirou tempo máximo (quatro anos) do mandato dos Conselheiros.

#### **4 RELEVÂNCIA DO CONSELHO GESTOR E DO PLANO DE METAS PARA A SUSTENTABILIDADE DAS UCs**

Uma questão se impõe, diante da constatação de que são praticamente inexistentes os instrumentos de gestão incertos no ordenamento instituidor das Unidades de Conservação (UCs): quais os impactos que esta ausência ocasiona para as áreas designadas de proteção ambiental no Estado do Ceará? Como observado nos dados apresentados, é quantitativamente significativa a instituição de UCs no Ceará, o que denota haver uma ambiência, possivelmente decorrente de forças sociais vinculadas à defesa do patrimônio natural, favorável à adoção das leis e dos decretos vigentes. Entretanto, tão-somente a normatização das áreas não é suficiente para a efetiva garantia da proteção ambiental. É necessário haver um suporte para a gestão das UCs, que viabilize a coordenação dos componentes técnicos e operacionais (recursos humanos e financeiros) com os atores sociais que coabitam com a área protegida.

Faria e Pires (2013, p. 34) asseveram que “Após a existência da própria área, a gestão eficaz das unidades de conservação é o instrumento mais poderoso para se lograr a conservação da biodiversidade na medida em que garante a permanência da área ao longo do tempo”. Nesse sentido, o Conselho Gestor, enquanto instrumento de gestão estabelecido pela Lei do SNUC, é essencial, uma vez que se constitui no elemento que estabelece negociações e proposições gerenciais; cabendo ainda participar da elaboração, da implantação, do monitoramento, da revisão do zoneamento e do plano de manejo, assim promovendo pactos sociais para a superação de conflitos.

O entendimento atual acerca da conservação ambiental propugna a participação social. É sabido que, sem envolvimento concreto da sociedade, têm-se mostrado pífios os resultados das ações dirigidas à proteção do meio ambiente. Existem dois tipos de conselhos definidos na Lei do

SNUC, podendo estes ser consultivos ou deliberativos. O SNUC prevê que as Unidades de Conservação disporão de um conselho consultivo, exceto Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, que são geridas por conselhos deliberativos.

É preciso entender ainda que antes de a área se tornar legalmente uma Unidade de Conservação, na maior parte das vezes, se tratava de território onde a presença humana era liberada e até mesmo se utilizava dos recursos naturais existentes para sua sobrevivência. Em função deste fato, o Conselho Gestor e a Unidade de Conservação constituem fóruns locais ou regionais de discussão política ou econômica que funcionam como alternativa para o desvendamento de estratégias de sobrevivência digna do homem com respeito às demais formas de vida existentes e com respeito à justiça na distribuição dos recursos (SANTOS, 2008, p. 42).

Compreende-se, assim, que a proteção de áreas intactas deve se coadunar com a presença humana, de tal maneira a se estabelecer a conservação, a preservação e mesmo a recuperação ambiental. Para tanto, é imprescindível a existência de Conselho Gestor ativo no manejo das UCs que realize o trabalho de educação ambiental e garanta a gestão participativa e compartilhada dessas áreas protegidas. Também compete ao Conselho Gestor proceder a avaliação do orçamento e do relatório financeiro anual da Unidade de Conservação em relação aos seus objetivos. A integração das UCs com outros espaços protegidos e a compatibilização da unidade com os interesses dos diversos segmentos sociais a ela relacionados são atribuições do Conselho Gestor, que restam inviabilizadas sem a existência desse instrumento de gestão.

É ainda atribuição do Conselho Gestor a função de opinar, ratificar a contratação e os dispositivos do termo de parceria com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), na hipótese de gestão compartilhada da unidade, bem como acompanhar a regularidade da sua gestão (art. 20, VI e VII). Também, deve o Conselho Gestor manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na UC, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos (art. 20, VIII). Ora, se não existe Conselho Gestor qual a garantia da sustentabilidade dos recursos naturais da área protegida?

Como bem mencionou o ex-Superintendente de Conservação do WWF-Brasil (Mauro José Capóssoli Armelin), por ocasião da apresentação da obra *Ciclo de Gestão de Conselhos de Unidades de Conservação*, os Conselhos Gestores de Unidades de Conservação fazem parte da

concepção mais clássica do conceito de participação social estabelecido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que é dar lugar aos membros da coletividade no centro decisório, possibilitando “que diferentes estratos e camadas sociais não só decidam encaminhamentos referentes às áreas protegidas brasileiras; mas também desfrutem, da maneira mais igualitária e justa possível, dos benefícios que elas produzem e oferecem” (ICMBIO, 2016, p. 6).

O art. 2º, XVII, da Lei do SNUC define o Plano de Manejo como:

Art. 2º, inciso XVII, da Lei Federal n. 9.985/2000. plano de manejo: 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;

A Lei do SNUC é determinante quanto à obrigatoriedade de implantação desse instrumento ao explicitar que “as unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo” (art. 27 da Lei n. 9.958, de 18 de julho de 2000) não deixando à margem da discricionariedade do administrador público. A indispensabilidade do Plano de Manejo da Unidade de Conservação é tão evidente para a conservação do meio ambiente que o Tribunal Regional Federal, em decisão prolatada nos autos da Ação Civil Pública impetrada pelo Ministério Público Federal para obrigar o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio a elaborar e implementar o Plano de Manejo da Floresta Nacional de Açu, entendeu pela inércia do administrador público que tem o dever de agir quando sua atuação está voltada para os interesses da coletividade, *in verbis* (AC 08000422620154058403 RN, Relator Desemb. Fed. Carlos Rebêlo Júnior, Julgamento: 29/09/2018, 3ª Turma):

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. FLORESTA NACIONAL DO ASSU. INÉRCIA DO ADMINISTRADOR ANTE O DEVER DE ELABORAÇÃO DE PLANO DE MANEJO. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA A ELABORAÇÃO. POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA.

1. Insurgência recursal em face de sentença que condenou o INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio na obrigação de promover, no prazo de 01 (um) ano, as ações necessárias à elaboração do plano de manejo da Floresta Nacional Assu.

[...]

4. O plano de manejo vai ao encontro das atuais necessidades de parâmetros para a manutenção de área de preservação em harmonia com crescimento econômico e demográfico da região.

5. As prerrogativas públicas são outorgadas aos agentes públicos com o intuito de que sua atuação seja voltada aos interesses da coletividade, constituindo poderes deveres e, simultaneamente, vedam que este mesmo administrador seja inerte quando tenha o dever de agir.

A principal função do Plano de Manejo é auxiliar a organização e a administração do espaço protegido, promovendo uma melhor eficácia da preservação e conservação do meio ambiente. Assim, serve como base para avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade da gestão da UC, medindo os impactos positivos esperados e gerando soluções para problemas que podem impedir a conservação da UC de exercer sua função de preservação do meio ambiente (IBASE, 2006, p. 22).

Também é no Plano de Manejo que devem estar regulamentadas as restrições de visitação pública na área protegida, a forma de permanência de populações tradicionais nas Florestas Nacionais, a admissão ou não de exploração comercial dos recursos naturais e todas as ações de gestão, manutenção e proteção da área protegida, garantido a preservação da área em harmonia com o crescimento da região.

Ademais, a ação de preservar o meio ambiente é dever fundamental que inclui além da não degradação, a prática de atos tendentes a recuperar, restaurar e defender o ambiente, sendo o Plano de Manejo o instrumento essencial para a preservação da Unidade de Conservação, consoante o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (RE n. 1.163.524 – SC, Relator Min. Humberto Martins, Julgamento: 05/05/2011, Segunda Turma):

2. Nos termos do art. 225 da CF, o Poder Público tem o dever de preservar o meio ambiente. Trata-se de um dever fundamental, que não se resume apenas em um mandamento de ordem negativa, consistente na não degradação, mas possui também uma disposição de cunho positivo que impõe a todos – Poder Público e coletividade – a prática de atos tendentes a recuperar, restaurar e defender o ambiente ecologicamente equilibrado.

3. Nesse sentido, a elaboração do plano de manejo é essencial para a preservação da unidade de conservação, pois é nele que se estabelecem 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 n. 9.985/2000).

4. Portanto, a omissão do Poder Público na elaboração do plano de manejo e gestão da APA da Baleia Franca coloca em risco a própria integridade da unidade de conservação, e constitui-se em violação do dever fundamental de proteção do meio ambiente.

A Unidade de Conservação é vulnerável aos crimes ambientais quando não dispõe de Conselho de Gestão e Plano de Manejo. Isto pode ser constatado na matéria jornalística, do *Jornal O Povo*, que denuncia crime ambiental, previsto no Decreto n. 25.778, de 15 de fevereiro de 2000, da Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE), registrado na APA do rio Pacoti, onde é expressamente proibida a circulação de veículos, entretanto, observa a matéria: “No fim da manhã de ontem, enquanto O POVO esteve na área, logo após a área verde das margens do Pacoti, pelo menos 10 veículos, entre carros, buggys e motos, foram vistos trafegando nas dunas” (LAZARI, 2011).

Conforme apresentado anteriormente, a APA do Rio Pacoti foi criada por meio do Decreto Estadual n. 25.778, de 15 de fevereiro de 2000, seu Conselho Gestor foi instituído sete anos após sua criação pelo Decreto Estadual n. 29.048, de 01 de novembro de 2007. Contudo, o prazo do mandato dos conselheiros finalizou em 2011 e não há evidência de instituição de novo Conselho Gestor da Unidade. Além disso, já se passaram mais de dezoito anos de sua criação e não foi elaborado o Plano de Manejo.

Outro flagrante foi registrado em outubro de 2018, na Área de Preservação Ambiental do Rio Mundaú do Estado do Ceará, conforme matéria veiculada no jornal local que noticia o desmatamento da área registrada por meio de fotos tiradas por um drone:

O mapeamento do estuário da Área de Proteção Ambiental (APA) do rio Mundaú, no município cearense de Trairi, através de fotos tiradas por um drone, resultou esta semana em um flagrante inesperado de desmatamento na área. Embora esse tipo de unidade de conservação ambiental comporte ocupação humana, esta tem de se limitar aos espaços permitidos pela legislação, de modo a não comprometer a flora e a fauna locais, causando prejuízos irreparáveis (ÁREA DE PROTEÇÃO..., 2018).

A APA do Estuário do Rio Mundaú foi criada por meio do Decreto Estadual n. 25.414, de 29 de março de 1999, seu Conselho Gestor foi instituído dezesseis anos após sua criação pela Portaria SEMACE n. 253, de 14 de setembro de 2015. Apesar de vigente o prazo do mandato dos conselheiros, já se passaram mais de dezenove anos da criação da UC e ainda não foi elaborado o Plano de Manejo, evidenciando total inércia dos conselheiros no dever de agir na proteção do meio ambiente.

Essas situações demonstram que não é suficiente a apropriação estatal de uma determinada área contendo recursos naturais para garantir sua sustentabilidade. É imprescindível, entre outros fatores, legitimar a área

de proteção ambiental junto à sociedade para assegurar o cumprimento da legislação. Sabe-se que hoje o grande desafio para a implementação das UCs é assegurar a efetividade do manejo.

Nesse sentido, o Programa de Trabalho para as Áreas Protegidas da Convenção sobre a Diversidade Biológica (Tratado da ONU ratificado pelo Brasil por meio do Decreto n. 2.519, de 16 de março de 1998), recomenda a avaliação da efetividade do manejo em sistemas de áreas protegidas, por meio da metodologia RAPPAM (*Rapid Assessment and Priorization of Protected Area Management*/ Avaliação Rápida e Priorização da Gestão de Unidades de Conservação). Com os resultados obtidos, é possível obter dados para priorização do manejo em unidades de conservação e com elementos decisivos para a tomada de decisões por parte dos gestores das unidades de conservação, que são de fundamental importância para a preservação dos ecossistemas, proporcionando pesquisas científicas, manejo e educação ambiental na busca pela conservação do meio ambiente (ONAGA; DRUMOND; FERREIRA, 2012, p. 15).

Todos os aspectos apresentados levam a concluir que a ausência dos instrumentos de gestão (Conselho Gestor e Plano de Manejo), ou inércia dos conselheiros de UCs ante o dever de elaboração dos Planos de Manejo, deixam vulnerável à ocorrência de crime ambiental, visto a ausência do envolvimento da sociedade na fiscalização, no uso e na conservação do meio ambiente. Além disso, impede a efetiva participação social no processo decisório das áreas protegidas, bem como inviabiliza sua fiscalização, em virtude da ausência de delimitação das atividades proibidas e permitidas na área protegida.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Evidenciou-se nos dados coletados a criação de 26 Unidades de Conservação (UCs) no Estado do Ceará, que objetivam, como aduzido no texto da Lei do SNUC, além de preservar, recuperar, conservar e proteger a natureza e o ecossistema, possibilitar o fomento à economia das áreas delimitadas para proteção e impulsionar o desenvolvimento socioeconômico das populações envolvidas. Constata-se que, apesar de regularmente criadas por atos normativos, as UCs cearenses não são eficazes no seu funcionamento, uma vez que os Conselhos Gestores e os Planos de Manejos, instrumentos que garantem a tutela ambiental, não foram implantados, ou, quando instituídos, não estão em caráter de

vigência ou não têm aplicabilidade, o que compromete a sustentabilidade e a conservação do meio ambiente.

As Unidades de Conservação (UCs) existentes no Ceará constituem-se, assim, em espaços formalmente delimitados, mas que não têm garantia no concernente à sustentabilidade. Destarte, as reservas naturais cearenses encontram-se vulneráveis à ocorrência de crimes ambientais, visto que 42% das UCs sequer possuem Conselhos Gestores e apenas uma Unidade de Conservação tem Plano de Manejo.

Não há evidências de mudanças no cenário atual, visto que existem quinze Unidades de Conservação que terão o mandato dos Conselheiros finalizados neste ano e sequer elaboraram o Plano de Manejo, principal instrumento de gestão da Unidade, o que aumenta o risco da ocorrência de crimes ambientais, pois são inexistentes os instrumentos de controle das atividades realizadas nas áreas protegidas. A ausência desses instrumentos de gestão não garante o envolvimento da sociedade na fiscalização, no uso e na conservação do meio ambiente. Além disso, coloca em risco a área protegida já que não há definição das atividades que podem ser realizadas no seu interior.

Evidenciou-se que o poder público do Estado do Ceará, apesar de ter criado formalmente os espaços territoriais protegidos, deixa de implantá-los na prática, ou, quando os implanta, deixa de fiscalizar as atividades degradadoras realizadas por terceiros no interior das áreas protegidas, fazendo com que estas não cumpram integralmente a finalidade para a qual foram criadas. Nesse sentido, é imprescindível a atuação dos órgãos fiscalizadores do Estado do Ceará exigindo que os administradores públicos cumpram com seu dever de agir, adotando as medidas administrativas necessárias à implementação das normas protetivas do meio ambiente e à proteção de bens e recursos ambientais.

Assim, considerando que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE)<sup>9</sup> estabeleceu competência para a Gerência de Fiscalização de Obras de Engenharia e Meio Ambiente para realizar auditorias e inspeções relacionadas à gestão ambiental, faz-se necessária a atuação efetiva desse órgão de controle externo, no sentido de fiscalizar as Unidades de

9. Resolução Administrativa TCE n. 3.163/2007, alterada pela Resolução Administrativa TCE n. 02/2006. Art. 26-N. Compete à Gerência de Fiscalização de Obras de Engenharia e Meio Ambiente [...]

XII – realizar auditorias e inspeções relacionadas à gestão ambiental a cargo dos órgãos e entidades estaduais responsáveis pela política estadual do meio ambiente, bem como fiscalizar ações, políticas e programas de desenvolvimento, financiados com recursos estaduais, que potencial ou efetivamente causem dano ambiental;

Conservação do Estado do Ceará, no que diz respeito à adequação delas à Lei Federal n. 9.985, de 18 de junho de 2000, quanto à instituição dos Conselhos Gestores e Planos de Manejo.

## REFERÊNCIAS

ABIRACHED, C. F. A.; TALBOT, V. (Orgs.). *Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais – um guia para Gestores e Conselheiros*. Brasília, DF: ICMBIO, 2014. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/guia-conselhos-2014.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2018.

ÁREA DE PROTEÇÃO ambiental do rio Mundaú: desmatamento. *Jornal O Povo*, 25 out. 2018. Disponível em: <<https://www.opovo.com.br/jornal/opiniao/2018/10/editorial-area-de-protecao-ambiental-do-rio-mundau-desmatamento.html>>. Acesso em: 29 de out. 2018.

ARRIGHI, G. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1997.

BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Unesp, 1997.

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. *Decreto n. 2.519, de 16 de março de 1998*. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2519.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm)>. Acesso em: 24 ago. 2019.

BRASIL. *Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o 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/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm)>. Acesso em: 22 out. 2018.

BRASIL. *Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002*. Regulamenta artigos da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm)>. Acesso em: 24 out. 2018.

BRASIL. *Lei Complementar n. 140, de 08 de dezembro de 2011*. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único

do art.23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 24 out. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Relatório Parametrizado – Unidade de Conservação*. Brasília, DF: MMA, 2018. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/consulta-gerar-relatorio-de-uc.html>>. Acesso em: 25 out. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial – *Recurso Especial n. 1.163.524 – SC (2009/0206603-4)*. Trata-se de Recursos Especiais interpostos pela UNIÃO e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, alegando que o acórdão violou o art. 535 do CPC. Relator Ministro Humberto Martins. 05 maio 2011, Segunda Turma. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19089429/recurso-especial-resp-1163524-sc-2009-0206603-4/inteiro-teor-19089430?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 26 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 24.184-5*. Trata-se de Mandado de Segurança impetrado por Aluísio Eneas de Albuquerque e outros com o objetivo de anular o Decreto de 27.09.2001, editado pelo Exmo. Sr. Presidente da República, que ampliou os limites do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros e atingiu glebas de propriedade dos impetrantes. Relatora Min. Ellen Gracie. 13 ago. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86103>>. Acesso em: 26 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 35.246 (887)*. Trata-se de Mandado de Segurança impetrado por Maysa Reis com o objetivo de questionar a validade jurídica do ato emanado do Senhor Presidente da República (Decreto de 05 de junho de 2017, publicado no DOU de 06/06/2017), que “Amplia o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, localizado nos Municípios de Alto Paraíso de Goiás, Cavalcante, Nova Roma, Teresina de Goiás e São João da Aliança, Estado de Goiás”. Relator Min. Celso de Melo. 04 dez. 2017. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/530003365/andamento-do-processo-n-35246-medida-cautelar-mandado-de-seguranca-11-12-2017-do-stf>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). *Apelação Cível n. 08000422620154058403-RN*. Relator: Desembargador Federal Carlos Rebêlo Júnior. 29 set. 2017, 3ª Turma. Disponível em: <<https://trf-5.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/507673028/apelacao-civel-ac-8000422620154058403-rn>>. Acesso em: 26 out. 2018.

CEARÁ. *Lei n. 14.950, de 27 de junho de 2011*. Institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação do Ceará – SEUC, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2011/14950.htm>>. Acesso em: 25 out. 2018.

CEARÁ. *Decreto n. 25.414, de 29 de março de 1999*. Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental – APA do estuário do rio Mundaú, localizada na divisa dos Municípios de Itapipoca e Trairi, e adota outras providências. Disponível em: <<http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/19990331/do19990331p01.pdf#page=3>>. Acesso em: 25 out. 2018.

CEARÁ. *Decreto n. 25.778, de 17 de fevereiro de 2000*. Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental (APA) do Rio Pacoti nos Municípios de Fortaleza, Eusébio e Aquiraz e dá outras providências. Disponível em: <[https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/A0D00165\\_0.pdf](https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/A0D00165_0.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2018.

CEARÁ. *Decreto n. 29.048, de 26 de outubro de 2004*. Dispõe sobre a criação do Conselho Consultivo da Área de Proteção Ambiental do Rio Pacoti, nos Municípios de Fortaleza, Eusébio e Aquiraz. Disponível em: <<http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20071101/do20071101p01.pdf#page=1>>. Acesso em: 25 out. 2018.

CEARÁ. *Diário Oficial do Estado do Ceará*. Fortaleza: DOE, 2018. Disponível em: <<http://pesquisa.doe.seplag.ce.gov.br/doepesquisa/sead.do?page=pesquisaAvancada&cmd=10&action=InicialBasica&flag=0>>. Acesso em: 25 out. 2018.

CEARÁ. Superintendência Estadual do Meio Ambiente. *Unidades de Conservação Administradas pela SEMACE*. Fortaleza: SEMACE, 2018. Disponível em: <<http://www.semace.ce.gov.br/monitoramento/areas-naturais-protetidas/ucs-estaduais/>>. Acesso em: 14 out. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. *Resolução Administrativa n. 3.163, de 20 de dezembro de 2007*. Dispõe sobre a organização dos Serviços Auxiliares do Tribunal de Contas do Estado. Disponível

em: <<https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-antiores/resolucoes-administrativas/2016/send/235-resolucoes-administrativas-2016/2942-resolucao-administrativa-2-2016>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. *Resolução Administrativa n. 02, de 12 de abril de 2016*. Altera dispositivos da Resolução n. 3.163/2007 e da Resolução Administrativa n. 06/2008, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-antiores/resolucoes-administrativas/2016/send/235-resolucoes-administrativas-2016/2942-resolucao-administrativa-2-2016>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

CEARÁ. Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE). *Áreas Protegidas*. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/caomace/areas-protegidas/>>. Acesso em: 29 out. 2018.

ESTEVES, A. O.; SOUZA, M. P. Avaliação ambiental estratégica e as áreas de proteção ambiental. *Eng Sanit Ambient.* v. 19, p. 77-86, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/esa/v19nspe/1413-4152-esa-19-spe-0077.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2018.

FARIA, H. H. PIRES, A. S. Implicações dos Conselhos Consultivos na Gestão de Unidades de Conservação. *Periódico Eletrônico Fórum Ambiental da Alta Paulista.* v. 9, n. 3, p. 33-53, 2013. Disponível em: <[http://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/forum\\_ambiental/article/view/583](http://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/forum_ambiental/article/view/583)>. Acesso em: 22 out. 2018.

FURTADO, C. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

IBASE – INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. *Gestão participativa em unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Ibase, 2006. Disponível em: <[http://www.ibase.br/userimages/ap\\_ibase\\_gestao\\_01c.pdf](http://www.ibase.br/userimages/ap_ibase_gestao_01c.pdf)>. Acesso em: 29 out. 2018.

ICMBIO – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. *Ciclo de gestão de conselhos de unidades de conservação*. Brasília: WWF-Brasil, 2016. Disponível em: <<http://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/images/abook/pdf/2016/maio/Mai.16.41.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2018.

KEYNES, John M. *Teoria Geral do emprego, do juro e do dinheiro*. Lisboa: Fundo de Cultura, 1970.

LAZARI, M. Área de Proteção Ambiental vira trilha para veículos 4x4.

*Jornal O Povo*, 1 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.4x4brasil.com.br/forum/geral-off-topic/26703-rapaziada-do-ceara-apresentem-se-824-print.html>>. Acesso em: 20 out. 2018.

LIPIETZ, A. *Audácia: uma alternativa para o século XXI*. São Paulo: Nobel, 1991.

MARCON, V. T. B. A vinculação do poder público na criação e Unidades de Conservação. *Veredas do Direito – Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, Belo Horizonte, v.1, n. 22, p. 175-198. jul.-dez. 2014.

MORAES NETO, B. R. *Marx, Taylor e Ford: as forças produtivas em discussão*. São Paulo: Brasiliense, 1991.

ONAGA, C. A.; DRUMOND, M. A.; FERREIRA, M. N. *Efetividade de gestão das unidades de conservação federais do Brasil*. Brasília: WWF-Brasil, 2012. Disponível em: <[https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/efetividade\\_gestao\\_unidades\\_conservacao\\_federais\\_brasil\\_resultados\\_2010.pdf](https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/efetividade_gestao_unidades_conservacao_federais_brasil_resultados_2010.pdf)>. Acesso em: 04 nov. 2019.

PEREIRA, L. B. *Economia brasileira: uma introdução crítica*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

RASH, R. Aimer le monde ou mourir. *Le monde* 22 dez. 2018. Disponível em: <[https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/12/22/ron-rash-aimer-le-monde-ou-mourir\\_5401213\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/12/22/ron-rash-aimer-le-monde-ou-mourir_5401213_3232.html)>. Acesso em: 23 dez. 2018.

SANTOS, A. Á. B. *Conselhos gestores de unidade de conservação*. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008.

SANTOS, B. S. Os processos da globalização. In: SANTOS, B. S. (Org.). *Globalização: fatalidade ou utopia*. Porto: Afrontamento, 2001. p. 31-110.

SINGER, P. *Economia política da urbanização*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

TAYLOR, F. W. *Princípios de administração científica*. São Paulo: Atlas, 1963.

Artigo recebido em: 21/06/2019.

Artigo aceito em: 04/03/2020.

**Como citar este artigo (ABNT):**

ARRUDA, G. C. M.; FEDEL, I. R. Unidades de conservação ambiental no estado do Ceará: implantação e sustentabilidade. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 37, p. 213-239, jan.-abr. 2020. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1497>. Acesso em: dia mês. ano.