

## ÁREAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL EN BRASIL Y LOS CONFLICTOS EN SU ADMINISTRACIÓN

Nájila Rejanne Alencar Julião Cabral, Mauro Rocha Côrtes y Marcelo Pereira de Souza  
Universidad de São Paulo (Brasil)

### RESUMEN

Las Áreas de Protección Ambiental (APAs) constituyen una categoría de Unidad de Conservación que, por estar constituidas en tierras públicas o privadas y porque permiten el desarrollo de actividades económicas en su interior, presentan dificultades en su administración medioambiental. El asunto de la propiedad es central y las restricciones impuestas por el Estado al derecho de propiedad, con la intención de controlar el uso y ocupación de la tierra, hace generar conflictos que necesitan ser entendidos para que el sistema de administración pueda resolverlos. El presente trabajo discute el tema de la administración medioambiental destacando los conflictos actuales del derecho de propiedad en Áreas de Protección Ambiental, por el hecho que esta categoría de unidad de conservación interfiere en el ejercicio de ese derecho.

*Palabras clave:* Área de Protección Ambiental, administración medioambiental, derecho de propiedad.

### ABSTRACT

Environmental Protect Areas (APAs) are one kind of protected areas in Brazil that may be on public or private lands and also allow economic activities development inside it, causing difficulties in its environmental management. Property point is important and restrictions to property rights imposed by State, to control land use, make to generate conflicts that need to be understood so that manager system could solve it. This paper discuss environmental management, specially conflicts resulting from property right in APAs, because this protected area category causes interference in right property practice.

### Introducción

Las Áreas de protección ambiental, instituidas por la ley 6902/81 (BRASIL, 1981a), son Unidades de Conservación (UCs) clasificadas como de uso sustentable según el Sis-

tema Nacional de Unidad de Conservación de la Naturaleza (SNUC), ley n° 9985/00, pudiendo constituirse en áreas privadas o públicas generando, en cualquiera de los casos, normas y restricciones para el uso de la propiedad localizada en su interior.

La Resolución n° 10, de 14/12/88 del Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), publicada en el Periódico Oficial en 11/8/89, intenta reglamentar la figura de las Áreas de Protección Ambiental: «... las Áreas de Protección Ambiental - APAs son unidades de conservación destinadas a proteger y conservar la calidad medioambiental y los sistemas naturales existentes, buscando la mejora de la calidad de vida de las poblaciones locales y también concentrándose en la protección de los ecosistemas regionales (Art. 1°)». Bajo la óptica económica, la preocupación en «... asegurar el bienestar humano de las poblaciones» puede interpretarse como la preocupación en evitar la ocurrencia de externalidades negativas, potenciales o reales, originadas por las actividades allí ejercidas. La propia legislación indica un camino en su Artículo 2°: «... buscando ayudar a sus objetivos, las APAs siempre tendrán una ubicación ecológica-económica» dividiéndose en zonas.

Por consiguiente, las APAs tienen como objetivo (BRASIL, 2000) disciplinar el proceso de la ocupación, proteger la diversidad biológica y asegurar el uso sustentable de los recursos naturales, intentando ordenar la acción de los agentes económicos en lugares donde están envueltos los recursos medioambientales importantes, de propiedad común o no. Ellas se constituyen en instrumento institucional (legal) que apunta para la necesidad de reducir las externalidades negativas que comprometen la eficacia económica y el bienestar de la sociedad, sin que para esto sea necesario el traslado íntegro de la propiedad privada para el Estado. Como consecuencia directa de la restricción al uso y ocupación de la tierra, las APAs son escenario de conflictos con relación a la administración medioambiental de las mismas.

## **Objeto**

El objetivo de este trabajo es discutir la temática de la administración medioambiental con respecto al asunto del derecho de propiedad en Áreas de Protección Ambiental, por el hecho que esta categoría de unidad de conservación interfiere en el ejercicio de ese derecho. También trata algunas posibilidades del sistema de administración en APAs, en la búsqueda de reconciliar los intereses de los propietarios y los intereses de protección de los recursos naturales, comentando, además, ese tipo de categoría de unidad de conservación como instrumento de la Política Nacional de Medio Ambiente del Brasil.

## **Metodología**

Intentando observar los aspectos legales que involucran las unidades de conservación, como: derecho administrativo, derecho de propiedad y derecho medioambiental que, de una manera general, gobiernan las relaciones de dominios, así como el sistema de administración medioambiental, se hizo un análisis de las informaciones dentro de una situación específica, la de las áreas de protección ambiental, con el objeto de propiciar la creación de condiciones favorables a la planificación y administración de esta categoría de UC. Se optó por estudiar APAs porque son éstas, en la concepción de los autores, las que involucran, directa o indirectamente, uno de los factores generadores principales de conflictos, respecto a la administración medioambiental en UCs: la propiedad privada en

su interior. Se presentarán, además de los conceptos necesarios para la comprensión del trabajo, el análisis y discusión de la APA como instrumento de la Política Nacional del Medio Ambiente en Brasil, así como los aspectos legales de derecho de propiedad, de administración medioambiental, su forma de implementación, dificultades y probables conflictos.

### **Análisis y discusión**

La Administración Medioambiental (GA) se refiere a la gestión de todas las actividades humanas que tienen impacto significativo en el medio ambiente. Según SOUZA (2000), el abordaje sistemático del medio ambiente, por medio de la administración medioambiental, propicia una aplicación más cerca de la realidad, porque crea canales de comunicación en los cuales los factores medioambientales se identificarán, analizarán y ponderarán, pluri-disciplinariamente, lo que permite, así, la comprensión global de los problemas y también la aplicación de soluciones ambientalmente más apropiadas.

Así, la administración medioambiental no es pacífica, lo que quiere decir que ella incita las discusiones y conflictos que empiezan en el momento en que ella se enfrenta con el desafío crucial de integrar los variados intereses e insertar la dimensión medioambiental en procesos decisivos privados y en la política de gobierno.

Como consecuencia, un Sistema de Administración Medioambiental (SGA) para APAs debe, por lo menos, ser capaz de identificar los aspectos medioambientales relacionados con las actividades antrópicas y los impactos respectivos, buscando que sean evitados o controlados, así como llevar a cabo mecanismos de control medioambiental de las actividades, productos y servicios y de sus impactos respectivos al medio ambiente, así como la mejora de los procedimientos adoptados considerando las disposiciones legales que rijan. En las APAs, el funcionamiento eficaz de un SGA —y los resultados esperados de él— es necesariamente el resultado de un proceso de negociación dirigido por el Consejo Gestor (CG).

La administración medioambiental local supone la existencia de recursos humanos en el área de la planificación que puedan avanzar en las acciones de control y la mejora medioambiental. La falta de personal calificado constituye un problema para una eficaz acción medioambiental en UCs. Por consiguiente, es un factor que impide la toma de decisión en el proceso de gestión.

Antunes (1992) afirma que la naturaleza eficaz del órgano del Estado es el de gerente y reproductor de una cierta correlación de fuerzas políticas, sociales y económicas. Partiendo de esta afirmación, y considerando los siguientes cuadros: un Estado comprometido con los intereses dominantes internos y los intereses económicos externos; un país de grandes extensiones e «infinitos» recursos, y una sociedad desorganizada y desmovilizada en lo que se refiere a los asuntos medioambientales y delante de la necesidad de reivindicar por sus derechos, consecuencia del propio proceso de formación del Estado —diferente de lo que aconteció en los países desarrollados, donde, según Santos (1992), había condiciones para que la lucha histórica por la conquista de los derechos abrazase, a lo largo del tiempo, una parte considerable de la población— se perfila el contexto en el que se da, en Brasil, el proceso de institución de políticas medioambientales por parte del Estado.

El Gobierno tiene un papel muy importante en ese proceso. Al perseguir el bienestar común, él debe hacer que las otras políticas incluyan la perspectiva medioambiental, buscando el logro de los presupuestos del desarrollo sustentable en su plenitud.

Para Souza (2000), la política medioambiental debe presentar algunos elementos para su implementación consistente, como:

- los objetivos y presupuestos— deben responder a las razones por las cuales la política debe implementarse, es decir, representan «lo que» debe seguirse;
- los instrumentos — son las formas de alcanzar los objetivos propuestos. Se trata de «cómo llevar a cabo» la política;
- la definición de los aspectos institucionales— los representantes de los actores que deben llevar a cabo esa referida política.

Una política debe prever todas estas fases para que obtenga éxito. La estrategia de cómo articular sus elementos y la implicación del interesado también son fundamentales para el éxito de la política, pudiendo, por tanto, adoptar medidas necesarias articuladas para la recuperación y prevención de la calidad medioambiental.

La realidad brasileña muestra que las dificultades serias existen para la implementación de la actual política del medio ambiente. Una parte de la respuesta de este problema es dada por la comprobación de que la sociedad brasileña está marcada por el compromiso con el poder dominante. Así, la indiferencia y la burocracia con que se tratan asuntos esenciales como la salud, la educación, el empleo y, también, los asuntos medioambientales reflejan esta realidad. Lógicamente, todo esto es fruto del proceso histórico.

Con relación a los instrumentos de la Política Nacional del Medio Ambiente (PNMA), ellos se definen en el Artículo 9º de la Ley nº 6.938 de 31/08/81 y se relacionan con el (Decreto) Ordenanza nº 99.224, de 06/06/1990. Dentro de ellos, se incluyen la creación de espacios territoriales especialmente protegidos por el Poder Público Federal, el Estado y el poder Público Municipal, como áreas de protección del ambiente, de importante interés ecológico y reservas extrativistas.

Según Souza (2000), después de casi 20 años, los instrumentos que se han llevados a cabo son: el establecimiento de modelos de calidad medioambiental, una parte de la evaluación del impacto medioambiental —sólo el estudio de impacto medioambiental—, la autorización de actividades que emiten poluentes; la creación de algunos espacios territoriales especialmente protegidos y las multas disciplinarias o compensatorias por el no cumplimiento de las medidas necesarias de preservación o corrección de la degradación medioambiental. Lo que es muy poco para que puedan alcanzarse los objetivos de la Política. Peor, desmoraliza los instrumentos existentes, tal como están implementados de una manera completamente desarticulada.

El cuadro general de los instrumentos de la Política Medioambiental Brasileña presenta dos formas de concepción: los instrumentos de acción y los instrumentos de apoyo. Los de acción corresponden a los que actúan de una manera preventiva y con la posibilidad de la participación de los actores interesados en el proceso. Los de apoyo presentan un carácter más reactivo, en la medida en que actúan en la recuperación de daños o también como elementos esenciales para el logro de los instrumentos de acción, y que necesitan ser trabajados para que entren en escena. Ejemplos de los instrumentos de acción son: la evaluación de impactos medioambientales, la autorización de actividades y la creación de espacios especialmente protegidos. Con relación a los instrumentos de apoyo o reactivos, son ejemplos: el establecimiento de modelos, la división en zonas medioambientales, el sistema de información, el catastro técnico de actividades y el informe de la calidad medioambiental.

Hay que hacer notar que los instrumentos de acción no presentan viabilidad operacional sin la implementación de algunos de los instrumentos de apoyo o reactivos.

Por consiguiente, los instrumentos de la PNMA ofrecen al administrador la posibilidad de establecer límites a las acciones degradadoras de los agentes, sean ellos públicos o privados. Sin embargo, usarlos en inmensos espacios territoriales, recortados por un gran número de agentes, como tienden a ser las APAs, puede ser muy difícil, debido al costo de monitorización de las acciones individuales, por lo que generalmente no son considerados en proposiciones de GA, dado que se supone que las monitorizaciones serán logradas por las esferas del Estado. Una administración de esa naturaleza precisa incorporar elementos presentes en situación del conflicto, como la interrelación, para que tenga mayor oportunidad de ser bien realizada.

Además de que las APAs ocupan espacios inmensos, muchas veces sobrepasando límites administrativos municipales, el hecho de que ellas permiten el desarrollo de actividades económicas —en general privadas— en su interior, las cuales suelen enfrentarse a los intereses de conservación de los atributos medioambientales, sobre todo en economías capitalistas, impide mucho su gestión. Los agentes privados sienten que su legítimo derecho de propiedad puede ser apropiado cuando ellos se encuentran con ciertas restricciones del uso y ocupación de la tierra impuestas en esas UCs. Esa comprobación también se verifica en áreas protegidas de otros países (VANDERGEEST, 1996 y VANDERGEEST, 1999).

En una situación así, la implementación de las soluciones que guíen a prácticas económicas ecológicamente apropiadas no puede producir resultados satisfactorios si ellos no afectan a la mayoría (o un número significativo) de los agentes presentes. Esa implicación, por su parte, resultará de una percepción de ganancias, por parte del agente que necesitará traducirse en oportunidades concretas.

En la creación de APAs se prevé la existencia de un órgano administrativo, el Consejo Gestor (CG), que sería el responsable para la toma de decisiones con relación al área. CG es, de verdad, un espacio de negociación —en el sentido positivo del término— entre varios intereses presentes. No hay garantías seguras de que las decisiones tomadas con relación al CG serán llevadas a cabo por los propietarios presentes en el área. Crece, así, la importancia del espacio de la negociación, de la implicación y del convencimiento, acciones que sólo puede manejar de una manera satisfactoria un agente que tenga, a priori, representatividad, legitimidad y cierto poder coercitivo, ante los involucrados.

Ese agente, necesariamente, es el Estado, por medio de sus órganos medioambientales respectivos, por las razones siguientes: a) no representa (o no debería representar) el interés privado en el área; b) es representante legal del interés público; c) está amparado por la legislación para actuar como guía del proceso, dado que sólo él puede crear las APAs y d) posee una estructura administrativa capaz de ejecutar monitorizaciones y aplicar penalizaciones.

MILARÉ (1999) advierte que los distritos municipales tienen en sus manos un instrumento ideal para la administración medioambiental, en el ámbito local, que es la disciplina del uso de la tierra, abarcando todas las actividades realizadas en el espacio urbano, incluyendo puntos sobre preservación medioambiental. Con relación a eso la Constitución Federal (arte. 30, VIII) resalta como competencia privativa de los distritos municipales promover, en lo que encaje, el ordenamiento territorial, por medio de planeamiento y control del parcelamiento, de la ocupación y del uso de la tierra urbana (incluso el dividir en zonas medioambientales, con la previsión de todos los recursos medioambientales y cultu-

rales del territorio del distrito municipal, para los objetivos de la preservación, en el interés de todos) (BRASIL, 1988).

En ese sentido, a la unidad administrativa municipal, con relación a los requisitos constitucionales, le toca la tarea de legislar suplementariamente sobre materias relacionadas con los recursos medioambientales y culturales de cualquier naturaleza, ante las actividades o conductas comprometedoras de la calidad medioambiental local (CUSTÓDIO, 1996). Esto crea una dificultad adicional a la administración de APAs, porque muchas de ellas poseen perímetros que superan los límites de un único distrito municipal.

El derecho de propiedad es una de las bases del sistema socioeconómico del Estado. Sin embargo, para tener un entendimiento mejor del tema es necesaria la comprensión jurídica de el término propiedad. El Código Civil Brasileño, que es de 1 de enero de 1916, dedica su Libro II (Del Derecho de las Cosas), con los artículos 485 a 862, al derecho que puede existir con relación a algún bien material. El asunto inicial es la propiedad (Título I - De la Propiedad), es decir, la exteriorización del dominio de alguna cosa. El artículo 485, del Código Civil, dice: «se considera poseedor todo aquél que tiene de hecho el ejercicio, total o no, de algunos de los poderes inherentes al dominio, o propiedad.»

El derecho consecuente de la propiedad (posesión) recibe protección especial en el ordenamiento jurídico brasileño, incluso cuando el poseedor legítimo no sea dueño y hasta contra el propietario legítimo. El artículo 499, del Código Civil, dice: «... el poseedor tiene derecho a mantener en la propiedad, en caso de confusión, y a recuperarla, en el de expolio». Todavía, sobre la obtención de protección del Estado, a través del Poder Judicial el artículo 506 dice: «cuando el poseedor ha sido expoliado, se le reintegrará la propiedad, cuando lo pida, sin que el autor del expolio pueda ser oído, antes de la reintegración».

Con esas disposiciones, la ley garantiza protección especial a la propiedad. Derecho que, realmente, está compuesto de la propiedad (posesión) y del dominio, que es el derecho que alguien tiene de usar, disfrutar y disponer de alguna cosa, así como de exigirlo de las manos de quien mal lo detenta. Dice el artículo 524 del Código Civil: «... la ley asegura al propietario el derecho de usar, disfrutar y disponer de su bien material, y de recuperarlos del poder de quien injustamente lo tenga».

Así, se puede concluir que ni todo poseedor es propietario, ni todo propietario es poseedor directo. El mencionado texto legal describe una propiedad total, con el dominio y propiedad, directa e indirecta, en las manos del propietario. La propiedad trae con ella los derechos de uso, disfrute, disposición y reivindicación.

El *derecho de usar* una cosa se asocia al poder de beneficiarse de las utilidades que ella tiene. El *derecho de disfrutar* (de fruir) es «... el derecho de obtener, aquello que deriva de la propia fuerza intrínseca de la cosa sin deteriorarla (en el significado jurídico), ni modificar su naturaleza» y el *derecho de disponer*... no es el derecho de abusar, ya que el abuso está prohibido por el sistema...

En una APA, por consiguiente, el respeto al derecho de propiedad implica el mantenimiento de la propiedad privada de la tierra y de la jurisdicción original sobre ella. También implica realizar esfuerzos para que se compatibilicen las acciones de los agentes económicos con los intereses de la sociedad.

Establecer restricciones al uso del derecho de propiedad, en áreas privadas, sin compensación alguna, como es el caso de las APAs, es una situación que potencialmente genera conflictos. Si no hay ninguna monitorización, es difícil impedir que la acción del agente

privado, en la dirección de la satisfacción de su función-utilidad, sea contenida. Además, si no se dan incentivos para el agente privado, con vistas a reducir el conflicto, la necesidad de monitorización se torna mayor.

Además, algunos puntos son fundamentales para la política de conservación de los recursos naturales, entre ellos la implicación de los ciudadanos y la participación eficaz de la sociedad en el proceso de desarrollo (CABRAL, 1998), que es la forma que la sociedad posee para ejercer presión en el Estado, para que él pueda ejecutar su papel de Administración.

## **Conclusiones**

La administración brasileña continúa el gran desafío para la viabilidad de la APA como una unidad de conservación. A la administración compete la monitorización y la resolución de los conflictos presentes en el área.

La definición precisa de cuáles serían los objetos de la preservación que dieron origen a la APA, facilitaría mucho el esfuerzo de coordinación, en la medida que se reduciría la inseguridad del agente privado respecto a lo que podría o no hacer. Además, si existiesen planes de inversión que intentasen transformar la restricción medioambiental en un mecanismo de aumento del valor de la producción local, ello podría constituirse en un incentivo fuerte para el agente privado. Por supuesto que esto no siempre será posible y que la alternativa debe analizarse caso a caso.

El asunto de la propiedad es central cuando se habla sobre protección del ambiente, sobre todo cuando se trata de grandes áreas, una vez que se piensa establecer la protección de espacios que poseen un propietario legal, sea él un agente público o privado. Las APAs, siendo una figura legal, son parte de la atmósfera institucional dentro de la que los agentes que desarrollan sus acciones intentan mantener sus derechos. El derecho del propietario ofrece algunas posibilidades de uso del bien que le pertenece. A partir del momento en que una figura legal establece restricciones al ejercicio de este derecho, restricción ésta igualmente legítima, un conflicto puede establecerse.

La legislación que crea espacios protegidos también crea conflictos que necesitan ser tratados apropiadamente, sobre todo en las APAs. Los instrumentos de administración ofrecidos por la Ley no 6938/81 (BRASIL, 1981b) son parte fundamental del proceso, pero ellos no dan, por sí mismo, cuenta de los desafíos de la administración de APAs.

La desposesión ha sido el mecanismo más indicado por el Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza (BRASIL, 2000) para compatibilizar la protección del ambiente con la ocupación, sobre todo la privada, de un área dada. En el contexto de APAs, que generalmente abarcan porciones territoriales extensas (que rebasan límites administrativos municipales), en general densamente ocupadas, la idea de la desposesión podría abandonarse. Las limitaciones administrativas impuestas, sea por el órgano competente municipal, estado o federal, al derecho de propiedad serían en principio la mejor forma de compatibilizar el interés preservacionista con el uso de la propiedad.

En ese contexto, la importancia del Consejo Gestor de la APA crece. Sin embargo, sin la participación eficaz de la sociedad en todo el proceso, así como el apoyo y la presencia firme de los órganos de la administración directa, es difícil imaginar que estos consejos consigan dar cuenta de los enormes desafíos presentes en la administración medioambiental de Áreas de Protección Ambiental.

El Consejo Gestor de la APA presenta algunos problemas estructurales para su operatividad. Uno de los más interesantes es el poder relativo con relación al medio ambiente y, específicamente, legislar sobre el uso y ocupación de la tierra, atribución dada a los distritos municipales.

Así, el desafío de gestionar un espacio sin poder legislar sobre él puede ser, en algunas situaciones, inviable. Para resolver ese callejón sin salida, una de las soluciones puede ser la adopción de un pacto de los distritos municipales pertenecientes a la APA. Antes de ese pacto de los distritos municipales, se llevarían a cabo las soluciones acordadas por consentimiento en el ámbito del Consejo Gestor de la APA en los distritos municipales por medio de una ratificación de las respectivas Cámaras de la Municipalidad. En paralelo a las Convenciones Internacionales, el ejecutivo firmaría un acuerdo y el poder legislativo ratificaría tal decisión en forma de ley.»

Con eso se podría conseguir que los distritos municipales observasen y respetasen las decisiones del conjunto de los distritos municipales, de importancia fundamental para el logro del preconizado objetivo de la formación de la APA.

### Agradecimientos

Al Prof. Javier Martín-Vide, de la Universidad de Barcelona, y a la Fundación Cearense de Amparo a Pesquisa (FUNCAP).

### Referencias bibliográficas

- ANTUNES, P. B. (1992): *Curso de Direito Ambiental – doutrina, legislação e jurisprudência*. 2a ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar.
- BRASIL (1981a): *Lei no 6902, de 27/04/1981, que dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental*. Brasília.
- BRASIL (1981b): *Lei no 6938, de 21/08/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente*. Brasília.
- BRASIL (1988): *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. Brasília.
- BRASIL (2000): *Lei no 9985 de 18/07/2000, que dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação*. Brasília.
- CABRAL, N. R. A. J. (1998): *A interveniência dos fatores ambientais na determinação de uma área de proteção ambiental: o caso da APA Corumbataí - SP*. (PhD Qualifying Exam). São Carlos: Centro de Recursos Hídricos e Ecologia Aplicada/EESC/USP.
- CUSTÓDIO, H. B. (1996): *As normas de proteção ao patrimônio cultural brasileiro em face da constituição federal*. In: Atas do simpósio sobre política nacional do meio ambiente e patrimônio cultural pp. 162-172. Goiânia: Instituto Goiano de pré-história e antropologia/ Universidade Católica de Goiás.
- MILARÉ, E. (1999): *Instrumentos legais e econômicos aplicáveis aos municípios: Sistema Municipal do Meio Ambiente – SISNUMA/SISNAMA*. In: Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental. Philippi Jr. et al. (orgs.). São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente.
- SANTOS, M. (1992): *O espaço do cidadão*. São Paulo: Editora Nobel.



- SOUZA, M. P. (2000): *Instrumentos de gestão ambiental: fundamentos e prática*. São Carlos: Editora Riani Costa.
- VANDERGEEST, P. (1996): *Property rights in protected areas: obstacles to community involvement as a solution in Thailand*. In: *Environmental Conservation*. V. 23, N 3, pp. 259 – 268. Cambridge: Cambridge University Press/ Foundation for Environmental Conservation.
- VANDERGEEST, P. (1999): *Replay: Protected areas and property rights* In: *Environmental Conservation*. V. 26, N 1, pp. 7 – 9. Cambridge: Cambridge University Press/ Foundation for Environmental Conservation.