

CAPÍTULO 15

ASPECTOS DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP) COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO PATRIMÔNIO NATURAL

DOI: dx.doi.org/10.18616/pgtur15 | **SUMÁRIO**

Josi Rosa de Oliveira
Juarez Camargo Borges

INTRODUÇÃO

A fragmentação de áreas naturais transformadas em áreas urbanas provocada pelo crescimento das cidades e a especulação imobiliária, que, por sua vez, fomenta a indústria da construção civil, geram drásticas modificações provocadas pelos diferentes usos da terra nos espaços naturais remanescentes. O que resta, em muitas regiões, é uma paisagem resultante desse processo, comprometendo a vida de diversas espécies, gerando obstáculos para as atividades vitais, como reprodução e alimentação, e resultando na extinção de espécies e de sistemas naturais.

Além disso, as modificações propostas pelo setor imobiliário e poder público em unidades de conservação nem sempre estão em consonância com os desejos e culturas das sociedades.

De acordo com as prerrogativas do Ministério do Meio Ambiente (MMA), é fundamental que se criem e apliquem instrumentos de gestão às unidades de conservação, pois a ação do homem gera uma série de modificação no ambiente natural.

Este estudo, de natureza qualitativa, busca compreender e analisar pontos fortes e fracos na parceria público-privada, exercida entre a Prefeitura Municipal de Capão da Canoa e o Condomínio Capão Ilhas Resort, bem como identificar as ações previstas no acordo e a forma de participação da sociedade, identificando a eficiência do plano de manejo dos recursos naturais e os usos da unidade de conservação – Lagoa dos Quadros – de forma sustentável.

A seguir, apresentamos teorias que nos auxiliaram nas definições de termos e das reflexões, seguidos da apresentação do acordo público-privado do município de Capão da Canoa e, por fim, nossas considerações.

DESENVOLVIMENTOS, LIBERDADES E SUSTENTABILIDADE

O termo desenvolvimento em sua acepção conceitual pode ter muitos entendimentos. De acordo como dicionário significa o “ato ou efeito de desenvolver; aumento, progresso; ampliação; explanação; minuciosidade; incremento; propagação; desenho de planta, perfil etc.”. (PRIBERAN, 2013)

O desenvolvimento, neste estudo, pode ser entendido como o acesso pleno de uma sociedade aos bens naturais e aos bens por ela produzidos. Acredita-se que, para o desenvolvimento de uma sociedade, deve haver um processo de expansão de liberdades. Sen (2000) afirma que esse processo tem dois papéis importantes: o papel constitutivo, aquele que permite aos indivíduos a liberdade substantiva, ou seja, a liberdade de condições de acesso aos bens, a saúde, a educação etc., e o papel instrumental, ou seja, o modo como os intitulentos, direitos e oportunidades, tais como a liberdade política, as facilidades econômicas, os direitos sociais, a transparência e a segurança promovem esse desenvolvimento.

Partindo-se desse conceito, pode-se inferir que a sociedade que deseja desenvolver-se precisa pensar, planejar e executar planos de gestão que primem por processos propiciadores de acesso pleno aos bens e que estabeleça formas de participação dos indivíduos que compõem essa sociedade.

O desenvolvimento com sustentabilidade, consonantes com os papéis constitutivo e instrumental preconizados por Sen, pressupõe um processo de transformação. Nesse processo, “[...] a exploração dos recursos, os investimentos, o desenvolvimento tecnológico e amudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender as necessidades e aspirações humanas” (BRANDENBURG, 1996, p.49).

Quando falamos em desenvolvimento sustentável, enfatizamos as pessoas, e, nesse sentido, Souza (2002, p.62) traz uma outra visão e define desenvolvimento socioespacial. O desenvolvimento precisa contemplar as relações sociais e a espacialidade. O autor acredita que, para haver um desenvolvimento positivo, as mudanças sociais positivas não devem acontecer à revelia dos desejos e expectativas dos grupos sociais. Sua forma de organização e comportamento devem garantir a vida dos cidadãos e dos ecossistemas nos quais estão inseridos.

Quanto mais uma sociedade está em harmonia com o ecossistema circundante e se funda sobre seus recursos renováveis e recicláveis, mais sustentabilidade ostenta. Isso não significa que não possa usar recursos não renováveis, mas ao fazê-lo, deve praticar grande racionalidade especialmente por amor à única Terra que temos e em solidariedade para com gerações futuras (BOFF, 2009, 113).

Trazendo os conceitos para o contexto deste estudo, os empreendimentos de todos os ramos teriam de implementar sistemas de gestão ambiental e estarem atentos aos próprios índices de agentes poluentes e de contribuição com a melhoria da qualidade de vida local, e isso inclui as pessoas e sua cultura. Um empreendimento precisa gerar valores sustentáveis e propiciar educação ambiental para si e para o entorno.

Para que a gestão sustentável ocorra, são necessários conhecimentos interdisciplinares. Essa gestão precisa ser também dos estados e municípios e pressupõe equidade social, diversidade cultural, equilíbrio regional, autonomia e capacidade de autogestão das comunidades, assim como pluralidade de tipos de desenvolvimento (LEFF, 2002). Essa autogestão necessita do entendimento das pessoas e de uma linguagem competente para participar com efetividade.

Por linguagem competente, entende-se a capacidade das pessoas de analisarem, discutirem e participarem das decisões e questões

socioambientais, ou seja, precisa-se ter a compreensão prévia dos conceitos, o reconhecimento do espaço como patrimônio natural e, portanto, um bem de todos, para que haja equilíbrio entre os interesses e com isso a redução dos conflitos. “Somente com o amadurecimento crítico e político da coletividade e sobre uma postura eticamente consistente por parte dos intelectuais é possível minimizar o risco da manipulação da vontade coletiva” (SOUZA, 2002, p.81).

Quando a vontade coletiva é suprimida e desejosa pela maioria das pessoas, surgem os conflitos. Neste texto, entende-se conflito quando diferentes grupos sociais se veem envolvidos de modos diferentes na apropriação, uso e significado de determinado território (ALSERAD, 2004 apud GONÇALVES; FOLLMANN; ALMUNA, 2017). Para a solução desses conflitos, há que se levar em consideração os valores dos envolvidos para a busca de soluções. Simmel (2010 apud GONÇALVES; FOLLMANN; ALMUNA, 2017) afirma que o que diferencia os conflitos são o tempo, as causas e os contextos em que ocorrem. Nesse sentido, apropria-se aqui de um pressuposto de Habermas (2011) para identificar no consenso a melhor forma de se chegar a uma solução, mas, para isso, os envolvidos precisam de uma linguagem competente, capaz de, pela compreensão dos contextos e impasses, chegarem a consensualidade equitativa.

BASES LEGAIS

O artigo 225 da Constituição Federal preconiza que “[...] todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988). A legislação ainda traz no mesmo artigo, em seu parágrafo primeiro, itens de incumbência do poder público, transcritos a seguir:

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (BRASIL, 1988).

No ano de 2000, a Lei 9.985 veio regulamentar o art. 225, § 1.º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, instituindo o Sistema

Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Essa legislação esclarece esses pontos e estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão de unidades de conservação. A referida lei traz uma base conceitual importante que se cita a seguir no intuito de definirem-se as bases de nossas considerações.

Art. 2º - Para os fins previstos na Lei Federal, entende-se por:

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, 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;

II - conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral;

III - diversidade biológica: a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas;

IV - recurso ambiental: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora;

XI - uso sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável;

XVI - zoneamento: definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz;

XVII - 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 (BRASIL, 2000).

PATRIMÔNIO NATURAL E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A zona costeira no estado do Rio Grande do Sul constitui um ecossistema raro composto por grande extensão de praias e um rosário de lagoas (STROHAECKER, 2007). As beiras das lagoas devem ser consideradas como bens materiais que fazem parte da memória de um coletivo, que compõe a paisagem natural do território e de grande vulnerabilidade ambiental.

De acordo com Pollak (1992, p.5),

A memória é um elemento constituinte do sentimento de identidade, tanto no individual como coletiva, na me-

didada em que ela é também um fator extremamente importante do sentimento de continuidade e de coerência de uma pessoa ou de um grupo em sua reconstrução de si.

O patrimônio (natural, cultural, vivo ou sacralizado) é um recurso local que só encontra sua razão de ser em sua integração nas dinâmicas de desenvolvimento. Ele é herdado, transformado, produzido e transmitido de geração em geração. Ele pertence ao futuro (VARINE, 2013, p. 20-21).

Dessa forma, uma unidade de conservação pode ser entendida como sendo um patrimônio natural.

Unidade de Conservação é o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, 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 acordo com a definição presente na Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (regulamentação pelo Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002) (SEMA, 2018).

O sistema de unidades de conservação brasileiras é constituído pelo conjunto de unidades de conservação federal, estaduais e municipais. Unidade de conservação pode ser entendida como sendo um espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo poder público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (MMA, 2018).

CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (UCS)

O art. 22 da Lei 9.985/2000 preconiza que a criação da 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. “A realização da consulta pública antes da criação da UC possibilita que a sociedade participe ativamente do processo, oferecendo subsídios para o aprimoramento da proposta” (MMA, 2018). Deve-se lembrar que o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas à população e às outras partes interessadas.

A criação de uma UC geralmente se dá quando há uma demanda da sociedade para proteção de áreas de importância biológica e cultural ou de beleza cênica, ou mesmo para assegurar o uso sustentável dos recursos naturais pelas populações tradicionais. É importante que a criação de uma UC leve em conta a realidade ambiental local, para que exerça influência direta no contexto econômico e socioambiental (MMA, 2018).

A instrução normativa ICMBIO nº 5, de 15 de maio de 2008, traz, nos arts. 8º e 9º, os procedimentos para a consulta popular e a transparência no processo de criação de unidade de conservação.

Art. 8º No processo de consulta pública deve ser indicado, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações da criação da unidade de conservação para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta.

Art. 9º Do processo de criação de unidade de conservação deve constar a documentação comprobatória da

consulta pública, incluindo: I - cópia do aviso de consulta pública publicado no Diário Oficial da União e dos convites expedidos para os prefeitos e governadores; II - memória da reunião pública, contendo um histórico do processo de consulta pública, um relato das principais questões levantadas durante a realização da reunião e um registro fotográfico da mesma; III - a lista dos documentos apresentados durante a reunião pública; IV - a transcrição da gravação de áudio da reunião, quando for o caso.

É importante citar também no processo de criação de UC o Mapa de Áreas Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade Brasileira que é utilizado de forma estratégica para selecionar novas unidades de conservação. Ele enfoca as áreas de grande importância biológica, e prioriza aquelas que estão sob forte pressão antrópica (MMA, 2018).

Para os fatores que podem gerar degradação ambiental, o art. 22-A. da lei 9.985 institui que:

O Poder Público poderá, ressalvadas as atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento e obras públicas licenciadas, na forma da lei, decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, para a realização de estudos com vistas na criação de Unidade de Conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes (Incluído pela Lei nº 11.132, de 2005).

Sobre as áreas prioritárias, a instrução normativa do ICMBio nº 03, de 18 de setembro de 2007, disciplina em seu art. 20 as diretrizes, normas e procedimentos para a criação de Unidade de Conservação

Federal das categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

Art. 20. São consideradas prioritárias para a criação de RESEX ou RDS áreas de uso ou que abriguem populações tradicionais em situações de vulnerabilidade, sob ameaças ou conflitos que ponham em risco seus modos de vida e a conservação ambiental, podendo, em casos de risco de dano grave, ser decretadas limitações administrativas provisórias.

No estado do Rio Grande do Sul, o aporte legal é fundamentado pelo Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), originalmente criado pelo Decreto nº 34.256/1992, tendo sido atualizado de acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), passando a ser regulamentado pelo Decreto nº 53.037/2016 e constituindo-se pelo conjunto de Unidades de Conservação federais, estaduais, municipais e particulares criadas no território do Estado. Atualmente, o SEUC abrange 23 Unidades de Conservação Estaduais sob administração pública, duas Reservas Particulares do Patrimônio Natural e 27 Unidades de Conservação municipais cadastradas (SEMA, 2018).

De acordo com instruções do SEMA (2018), nas Unidades de Conservação dos ecossistemas naturais podem ocorrer atividades como a visitação, desde que essa atividade seja compatível com plano de manejo priorizando a proteção dos ambientes. Dependendo da categoria da Unidade de Conservação, é permitida a visitação com finalidade turística, recreativa e/ou educacional. A visitação com finalidade educativa pode ser realizada em todas as Unidades de Conservação estaduais, desde que estejam disponíveis condições adequadas. No entanto, mesmo que a visitação seja turística, ela deve prezar pela conservação, instigando a valorização ambiental. Essas atividades, portanto, devem respeitar o patrimônio dessas áreas especialmente protegidas e obedecer às regras previstas nos respectivos Planos de Manejo.

O município de Capão da Canoa, elemento deste estudo, instituiu o seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental por meio da Lei Complementar 003 de 16 de outubro de 2004 objetivando a orientação e controle do desenvolvimento territorial do Município, em conformidade com as diretrizes nacionais.

A referida lei, em seu capítulo II, art.6º, prevê a participação popular no processo de planejamento municipal. O texto destaca que a participação deve se dar por meio de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

Com relação às áreas de urbanização, o texto define as zonas e os usos permitidos e proibidos. Além disso, considera, em seu art. 15 e seus incisos, as características ambientais, tendências de ocupação da área e o potencial turístico da Lagoa dos Quadros⁶, item de referência deste estudo. A legislação também preconiza e especifica os projetos de parcelamento de solo.

O art. 20. Da Lei 003/2004 define e divide as áreas de Usos Especiais:

- I - Áreas de Interesse Público e Social (APS);
- II - Áreas de Interesse Paisagístico, Histórico, Cultural e Turístico (APT);
- III - Áreas de Proteção Ambiental (APA).

A margem da Lagoa dos Quadros, elemento central deste estudo, é considerada pela legislação municipal, em seu art. 25, como área especial de interesse público e social (APS) e área de interesse

⁶ A Lagoa dos Quadros está localizada no lado oeste do município, na divisa com Maquiné, e fica cerca de 4 km do centro da cidade, sendo um ponto obrigatório para quem gosta de sentar e observar o pôr do sol, passar o dia pescando ou passear de barco para apreciar a natureza. Mas também é um local que atrai os aventureiros de plantão: ideal para a prática de esportes náuticos como Jet Ski, Windsurf, Kitesurf, Stand upPaddle e Vela.

paisagístico, histórico, cultural e turístico (APT), numa faixa de cento e cinquenta metros da média das cheias. O mesmo artigo, em seu inciso III, considera como área de preservação ambiental (APA) a margem da Lagoa dos Quadros, numa faixa de 50m (cinquenta metros) da média das cheias.

O Estado Brasileiro, por meio da Lei Federal de nº 11.079/2004, institui normas para licitação e contratação de parceria entre o ente público e organização privada para a gestão dessas áreas. A parceria pode ocorrer no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Conforme o art. 2º da referida lei, a parceria público-privada pode ocorrer na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Os contratos podem ocorrer na prestação de obras ou serviços, não inferior a R\$ 20 milhões, com duração mínima de cinco e no máximo trinta e cinco anos, firmado entre empresa privada e o governo federal, estadual ou municipal. É importante observar que no contrato de Parceria Público-Privado devem constar algumas obrigações entre as partes envolvidas, tais como:

- a. penalidades aplicáveis ao governo e ao parceiro privado em caso de inadimplência, proporcional à gravidade cometida;
- b. formas de remuneração e de atualização dos valores assumidos no contrato;

- c. critérios para a avaliação do desempenho do parceiro privado;
- d. apresentação, pelo parceiro privado, de garantias de execução suficientes para a realização da obra ou serviço.

Os estados e municípios podem elaborar suas próprias leis de criação de áreas de proteção ambiental. Há diversos projetos pelo Brasil, desde ações nacionais até estaduais. De acordo com SEMA⁷, no Rio Grande Sul, pode-se citar o exemplo da Área de Proteção Ambiental –Lagoa Itapeva–, localizada no município de Torres, litoral norte, e foi criada pela Lei Municipal n° 3.372/99, de 7 de dezembro de 1999. Em seu art3º, apresenta os objetivos de criação:

- a. preservar o conjunto da margem nordeste da Lagoa de Itapeva e de duas dunas lacustres;
- b. preservar os ambientes naturais e dos recursos genéticos, facilitando as atividades de pesquisa científica e educação ambiental, propiciando formas primitivas recreação;
- c. compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico com a proteção de ecossistemas naturais ali existentes;
- d. servir como medida compensatória aos impactos ambientais gerados pela implementação do Aeroporto Regional do Litoral Norte, adjacente à Área de Proteção;
- e. conservar o solo e os recursos hídricos, com a implementação de estratégias de gerenciamento em nível de bacia;
- f. recuperar áreas degradadas com vistas a regeneração dos ecossistemas naturais;
- g. proteger a flora e fauna nativas, principalmente as espécies da biota, raras, endêmicas, ameaçadas ou em perigo de extinção;

7 A Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Sema), criada em 1999, é o órgão central do Sistema Estadual de Proteção Ambiental (Sisepra), responsável pela política ambiental do Rio Grande do Sul.

h. proteger locais de reprodução e desenvolvimento da fauna e flora nativas (TORRES, 1999).

A Área de Proteção Ambiental Morro de Osório é outro exemplo regional de unidade de conservação que foi criada pela Lei Municipal nº 2.665, de 27 de setembro de 1994. Seus objetivos são garantir a adequada proteção ambiental, organizar as atividades humanas de forma a preservar e melhorar as características biológicas, ecológicas e paisagísticas no contexto da gestão ambiental do ecossistema da Mata Atlântica e dos recursos naturais, promovendo o desenvolvimento sustentável da área.

Por ser uma Unidade de Conservação de uso sustentável, nela são permitidas a ocupação humana e a utilização dos recursos naturais. Sua área é constituída de áreas públicas ou privadas. Respeitados os limites constitucionais, são estabelecidas normas e restrições para as atividades econômicas desenvolvidas no interior da APA. A alteração e a utilização dos recursos naturais devem ser feitas de forma controlada, visando à proteção dos ecossistemas ali existentes (SEMA, 2018).

SUJEITOS, OBJETO E FINALIDADES

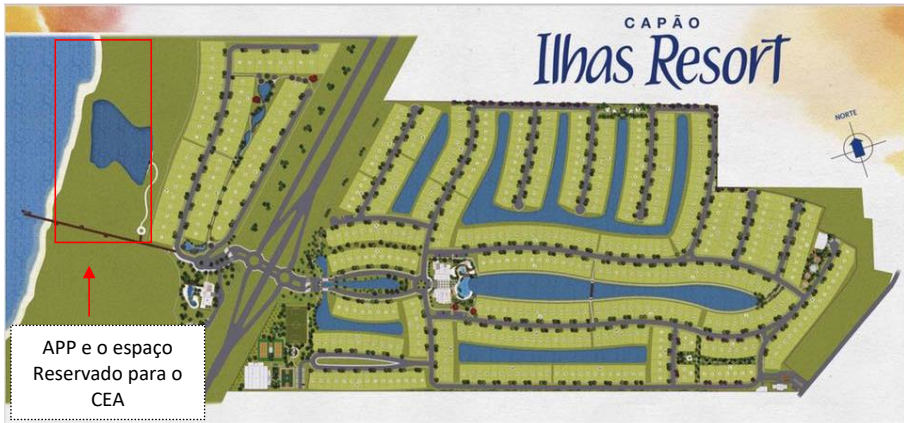
Neste item, serão apresentados os aspectos sobre a parceria da prefeitura municipal de Capão da Canoa/RS e Condomínio Capão Ilhas Resort, parceria que trata da adoção de espaço público por empresa privada.

Como fatores motivadores para a parceria, tem-se o interesse da preservação natural do espaço, pois, com o livre acesso, ocorreram situações de degradação ambiental e, também, óbitos de pessoas que frequentavam o lugar para banho no lago artificial e na lagoa sem a devida segurança.

A adoção do espaço (Figura 1) faz parte de um programa municipal chamado de “Adote uma praça”, o que ocorreu com o termo de acordo entre os sujeitos. O objeto da adoção é uma área verde localizada na

beira da Lagoa dos Quadros. A principal finalidade do termo de adoção é a implementação o regramento do funcionamento do Centro de Educação Ambiental (CEA), Trilha Ecológica e Anfiteatro Ambiental.

Figura 1 – Mapa do Condomínio Capão Ilhas Resort



Fonte: Google Imagens (2018).

Os autores optaram por enquadrar o acordo entre a prefeitura de Capão da Canoa e o Condomínio Capão Ilhas Resort, objeto de estudo, como sendo uma concessão administrativa, pois sabe-se que no espaço foram realizadas obras de infraestrutura para o CEA, que serão disponibilizadas à população. Até o momento da conclusão deste estudo, a gestão do espaço está sob a responsabilidade da empresa.

Figura 2 – Centro de Educação Ambiental



Fonte: Moraes (2018).

Na Figura 2, é possível visualizar o espaço destinado para o Centro de Educação Ambiental. A Prefeitura de Capão da Canoa, de acordo com o texto jornalístico de Zamperetti (2018), firmou parceria, por intermédio da Secretaria de Meio Ambiente e Planejamento, com o Condomínio Capão Ilhas Resort, para lançamento de um Centro de Educação Ambiental. O espaço foi inaugurado em junho de 2018 ano e conta com anfiteatro ambiental e uma trilha ecológica, que estão em uma área de preservação (APP), junto ao Condomínio, próximo à beira da Lagoa dos Quadros.

O objetivo do espaço é estimular processos de reflexão crítica sobre os problemas ambientais atuais e a revisão de valores dos indivíduos com os quais se relacionam. Árvores imunes ao corte foram transplantadas, a partir das licenças ambientais, arborizando e fortalecendo o principal foco do local (ZAMPERETTI, 2018).

O espaço proposto pela parceria poderá ao longo do tempo ser propulsor de possibilidades relacionadas à produção do conhecimento, ao apoio pedagógico, especialmente nas questões ambientais.

A reportagem traz o depoimento do vice-prefeito e nele existe a afirmativa de que será uma oportunidade de todos compartilharem o espaço e trocarem conhecimento. Nas palavras do vice-prefeito: “Por meio de debates, reflexões, dinâmicas e atividades práticas, será possível que toda a nossa comunidade possa disseminar informações relacionadas à temática ambiental, fortalecendo esse assunto de tamanha importância para todos”.

A pergunta que se faz ao analisar a reportagem é como será oportunizado a todos o espaço hoje sob a gestão privada. Durante o processo de implementação, fase que ainda não foi concluída em 15/08/18, o condomínio acabou restringindo o acesso da comunidade à Lagoa dos Quadros.

Em sessão ordinária realizada na noite de segunda-feira (11) na Câmara Municipal de Capão da Canoa, os vereadores aprovaram por unanimidade os Pedidos de Informação n.º 014 e 015/2018. Na tribuna os parlamentares questionaram a adoção de via pública por condomínio fechado com o aval do Executivo Municipal, ação que infringe a Lei Orgânica Municipal e o Código de Obras, além de restringir o acesso à Lagoa dos Quadros. (Bozzetto/ASSECOM CMCC, 2018)

A questão do fechamento de via pública nas proximidades da Lagoa dos Quadros, área essa que foi utilizada pelo condomínio fechado, para a implantação de um Centro de Educação Ambiental e que restringe o livre acesso da população à lagoa acabou gerando uma série de manifestações contrárias por parte da população. A partir das denúncias da comunidade, a Câmara dos Vereadores questiona adoção de via pública por condomínio fechado e solicita explicações da prefeitura, que até o momento (26/07/18) desta análise não foram atendidas.

Em entrevista concedida a Bozzetto o Presidente da Câmara, Nenê do Krep (PSB), afirmou que o fechamento da rua fere os direitos de ir e vir dos cidadãos de Capão da Canoa e garantiu que, juntamente com

o corpo técnico da Câmara de Vereadores, irão avaliar a situação, pois trata-se de uma área pública que deve estar à disposição da comunidade respeitando a Lei Orgânica Municipal e o Código de Obras.

ANÁLISE DO ACORDO: SOCIEDADE, MUNICÍPIO DE CAPÃO DA CANOA E CONDOMÍNIO CAPÃO ILHAS RESORT

Neste estudo, que apresenta a margem da Lagoa dos Quadros como área de proteção permanente, verifica-se também o crescimento da ocupação urbana na faixa de lagoa, e, com o surgimento dos condomínios horizontais fechados, acaba aumentando a pressão antrópica sobre o meio ambiente. Mesmo sendo uma área de prioridade na escala de preservação, pois o abastecimento⁸ de água da região é feito com recursos dessa lagoa.

Alguns itens serão apresentados como ferramentas de análise dos autores sobre o objeto de estudo, direcionando, assim, o debate e reflexão sobre os principais aspectos levantados neste estudo.

Especulação imobiliária: diante desse cenário de crescimento urbano, é fundamental que a gestão pública municipal estabeleça em seu plano de manejo as regras de uso e ocupação deste espaço. “Para que uma Unidade de Conservação cumpra seus objetivos, é preciso que ela seja implantada e corretamente manejada, sendo o Plano de Manejo uma ferramenta indispensável” (SEMA, 2018).

Política de Planejamento urbano: os critérios de licenciamento precisam ser claros e transparentes, evitando passivos e ações judiciais entre Legislativo municipal e executivo, haja vista que esse processo não

8 Estação de Tratamento de Água (ETA) do município, localizada junto à Lagoa dos Quadros. A Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN) investiu recentemente 250 milhões, beneficiando diretamente 350 mil pessoas, considerando os moradores de Capão da Canoa, parte de Xangri-Lá, e a população flutuante que a região recebe nos meses de verão (CORSAN, 2017). Disponível em: <<http://www.corsan.com.br/governador-inaugura-ampliao-do-abastecimento-de-agua-de-capao-da-canoa>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

foi de conhecimento da Câmara de Vereadores e não contemplou a consulta popular.

Exclusão social: é preciso refletir se o programa de educação ambiental ao qual se justificou tal acordo está de fato proporcionando a acessibilidade à APP pela maioria da população, ou se o acesso é restrito a uma parte dela, ao mesmo tempo e na mesma medida em que a acesso é amplo e irrestrito aos condôminos do empreendimento.

Meio ambiente: existe um longo caminho a ser seguido para alcançar uma consciência ambiental e formar em Capão da Canoa uma sociedade sustentável. É preciso pensar na importância do meio ambiente, não só pela composição da paisagem que embeleza o território atualmente, e sim pelo papel fundamental para a qualidade de vida das futuras gerações que aqui viverão.

O planejamento urbano como ferramentas de promoção do desenvolvimento socioespacial precisa promover o que Souza (2002) traz como pensamento social, em dimensão mais ampla para compreender os processos que ocorrem no desenvolvimento da sociedade. E, como crítica ao desenvolvimento econômico do lugar, é importante considerar os efeitos colaterais do desenvolvimento, quando a realidade mostra que não merece ser chamado como tal (SOUZA, 2002). Nesse sentido, questiona-se qual é o tipo de desenvolvimento que queremos. A análise crítica com uma visão mais ampla serve para concluir, sob diversos pontos de vista, olhares diferentes, com base em diferentes conhecimentos científicos, que a Intervenção urbana provoca profundas mudanças no ambiente natural. Percebe-se que o modelo de desenvolvimento que está sendo projetado a partir dessas intervenções, gera uma modernização da estrutura urbana que “[...] contribui para a consolidação de sociedades desiguais ao ocultar a cidade real” (MARICATO, 2008, p. 64). É possível verificar que tem contribuído para a consolidação de um mercado imobiliário restrito a poucos e a desvalorização da periferia do ponto de vista imobiliário. Portanto, é preciso questionar se de fato contribui para autonomia individual, se promove justiça social e a qualidade de vida das pessoas e do lugar.

ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DA PARCERIA

Entre os aspectos positivos identificados pelos autores está o da criação de um espaço voltado para educação ambiental no município. Ainda há a possibilidade de adoção de instrumentos de planejamento e gestão do território urbano de forma a evitar a degradação dos espaços naturais, nesse caso a margem da Lagoa dos Quadros.

A intervenção pode ser vista como sendo positiva, pois com o projeto criou-se um espaço de convívio entre estudantes e pesquisadores – observatório da natureza e espaço de contemplação.

Como aspectos negativos, destacam-se a ausência de um plano de manejo, pois a Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), estabelece critérios e normas para a criação destas áreas protegidas. Dessa forma, o plano de manejo se constitui ferramenta indispensável. Ele é o instrumento norteador das atividades a serem desenvolvidas na Unidade de Conservação, por meio do qual o gestor baseia suas decisões. Em seu artigo 2º, a Lei Federal nº 9.985/2000 estabelece o 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. Como é o caso desse espaço em análise.

Existe o desrespeito à legislação ambiental para uso sustentável da unidade de conservação, pois verificou-se que a prefeitura municipal não seguiu o processo legal para criação de uma unidade de conservação e não apresenta um plano de manejo para o espaço criado e ter transferido a gestão do espaço para uma empresa privada e contribuído para processos de exclusão social, visto que o acesso à visitação não é amplo e para toda a sociedade.

Há falta de transparência no processo de compensação no licenciamento do empreendimento para a construção do então “Centro de Educação Ambiental”, uma vez que, de acordo com o termo de adoção do espaço, não prevê o fechamento do acesso ao espaço.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se, com este estudo, compreender e analisar pontos fortes e fracos na parceria público-privada, exercida entre a Prefeitura Municipal de Capão da Canoa e o Condomínio Capão Ilhas Resort para a adoção do espaço que faz parte de um programa municipal chamado de “Adote uma praça”, o que ocorreu com o termo de acordo entre os sujeitos. O objeto da adoção é uma área verde localizada na beira da Lagoa dos Quadros. A principal finalidade do termo de adoção é a implementação do regramento do funcionamento do Centro de Educação Ambiental (CEA), Trilha Ecológica e Anfiteatro Ambiental. Nesse sentido, observa-se que a parceria poderá ser positiva, porém ainda faltam pontos a serem discutidos e regulamentados, como é o caso do plano de manejo.

Da mesma forma, as intenções do acordo podem ser as melhores, porém a forma de participação da sociedade foi insuficiente, o que caracteriza a não participação da comunidade nas decisões do entorno, já regulamentadas em lei, especialmente quando esse acordo se trata de uma área de preservação tão importante culturalmente, historicamente e ambientalmente. Além disso, o legislativo local não foi chamado à participação, o que caracteriza o acordo, no mínimo, equivocado.

Pelo exposto acima, é possível inferir que as ações necessárias à participação da sociedade e a elaboração do plano de manejo dos recursos naturais e os usos da unidade de conservação – Lagoa dos Quadros – de forma sustentável, ainda não foi construída. Espera-se que seja feito com a maior brevidade possível para que não caia no esquecimento e seja, a área em questão, mais um espaço de privilégio de poucos e desejo de muitos, gerando conflitos socioambientais. Isso não seria um aspecto de todo negativo, pois só assim se chegará ao consenso, considerando na gestão, os desejos da maioria da população e os preceitos legais para as APPs. No conflito socioambiental é possível trazer ao debate a forma pela qual a humanidade se relacionará com os bens da natureza. O conflito é inerente ao processo de desenvolvimento – não é ruim, nem precisa

ser abafado, sendo preciso encontrar o consenso dos atores sociais. No conflito, é preciso compreender a história, o tempo, o contexto e a socialização como elementos benéficos para vida em sociedade. O que está ocorrendo, na prática, é uma exploração indiscriminada dos bens naturais e a marginalização de uma grande parte da sociedade ao acesso do patrimônio natural.

REFERÊNCIAS

BOFF, Leonardo. *A opção Terra: a solução para a Terra não cai do céu*. Rio de Janeiro, 2009.

BOZZETTO, Júlia. *Adoção de espaço público por empresaprivada*. Disponível em: <<http://megasulfm.com.br/noticia/48529/capao-da-canoa-camara-questiona-adocao-de-via-publica-por-condominio-fechado>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_06.06.2017/art_225_.asp>. Acesso em: 23 jul. 2018.

BRASIL. *Lei 9985*, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=322>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

BRASIL. *Lei 11079*, de 30 de dezembro de 2004. Instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 24 jul. 2018.

CAPÃO DA CANOA. Lei Complementar nº 003, de 16 de outubro de 2004. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental do Município de Capão da Canoa. PMCC: Capão da Canoa. Disponível em: <<http://www.cmcc.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=7345&cdDiploma=20040003&NroLei=003>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

CORSAN. Cia. *Riograndense de Saneamento*. “Governador inaugura ampliação do abastecimento de água de Capão da Canoa”, 2017. Disponível em: <<http://www.corsan.com.br/governador-inaugura-ampliacao-do-abastecimento-de-agua-de-capao-da-canoa>>. Acesso em: 16 ago. 2018.

GONÇALVES, T; FOLLMAANN I; ALMUNA, E. *Conflitos socioambientais: história, tempo e contexto*. 2017. (No prelo).

LEFF, Enrique. *Saber ambiental*. Petrópolis: Vozes. 2001.

MARICATO, Erminia. *Globalização e política urbana na periferia do capitalismo*. 2008. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=35711626008>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

MORAES, Luiz. Prefeitura de Capão da Canoa lança Centro de Educação Ambiental. *Correio do Imbé*, 2018. Disponível em: <<https://correiodoimbe.com.br/prefeitura-de-capao-da-canoa-lanca-centro-de-educacao-ambiental/>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. *Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMA*. Unidade de Conservação. Disponível em:<<http://www.sema.rs.gov.br/unidades-de-conservacao-2016-10>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

SOUZA, Marcelo Lopes. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

TORRES. Lei Municipal 3372/99. Promulga PL 3432/99 e cria e delimita a área de proteção ambiental da Lagoa de Itapeva. *Prefeitura Municipal de Torres/RS*. Disponível em:<<http://www.sema.rs.gov.br/upload/arquivos/201703/14151725-lei-municipal-3-372-99-cria-apa-lagoa-de-itapeva-compressed.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

VARINE, Hugues. *As raízes do futuro – o patrimônio a serviço do desenvolvimento local*. Porto Alegre: Medianiz, 2013.

ZAMPERETTI, Bernardo. Prefeitura de Capão da Canoa lança Centro de Educação Ambiental. Correio do Imbé. Disponível em:<<https://correio-doimbe.com.br/prefeitura-de-capao-da-canoa-lanca-centro-de-educacao-ambiental/>>. Acesso em: 23 jul. 2018.