

GRUPO I

CONCEITUAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

I - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

1. As discussões do grupo desenvolveram-se com base nas diferentes percepções manifestadas por seus integrantes acerca do conceito de conservação da natureza e dos objetivos nacionais de conservação. Essas percepções diferenciadas manifestaram-se através de **duas visões distintas da relação homem/natureza**, sendo uma centrada na interrelação entre a conservação e o bem estar de populações humanas, e a outra voltada à busca da conservação da natureza como um fim em si mesmo. Pode-se dizer que essas visões distintas traduzem-se em dois conceitos bastante conhecidos, a conservação e a preservação, sendo que a segunda é normalmente considerada parte da primeira. Dentro dessa lógica, a conservação da natureza (in situ) se dá através do estabelecimento de um conjunto de categorias de unidades de conservação (UCs), enquanto que a proteção da natureza é o objetivo primordial de algumas dessas categorias de unidades de conservação. Os principais problemas conceituais identificados pelo grupo esbarram na definição dos objetivos da conservação (conservar para quê? para quem?), no papel das UCs na conservação da biodiversidade (se a conservação da biodiversidade é responsabilidade exclusiva das UCs conhecidas como de "uso indireto"), e na definição do próprio sistema de unidades de conservação (o que é, afinal, o sistema?). Essa discussão foi reforçada durante as discussões de plenária, onde alguns grupos (particularmente o Grupo II apresentaram recomendações no sentido de se definir o papel das categorias de UCs enquanto um instrumento capaz de compor e harmonizar os diferentes interesses e necessidades de conservação, e, ainda, que essa abrangência deveria estar refletida no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

2. Apesar das visões distintas, os integrantes do grupo compartilham a mesma opinião com relação à importância de se instituir um **sistema** de unidades de conservação (ou áreas especialmente protegidas) constituída por um conjunto de categorias de manejo específicas, bem definidas e complementares entre si abrangendo desde áreas mais restritivas (em termos de uso dos recursos) até áreas menos restritivas. Em linhas gerais, e excetuando-se alguns detalhes específicos, houve consenso com relação às definições apresentadas para as categorias de manejo propostas nos documentos que serviram de base às discussões (o Projeto de Lei no. 2892 /92 e seu Substitutivo/93). As divergências mais significativas sobre as categoriais de manejo propostas recaíram sobre a necessidade ou não de se prever uma nova (ou novas) categoria(s) de manejo, e não sobre aquelas já existentes ou propostas nos documentos.

3. Independentemente da discussão sobre a necessidade ou não de categorias adicionais, houve convergência de opinião, em vários momentos, sobre a importância de se discutir a questão dos **modelos de gestão de UCs** (em discussão pelos grupos V e VI), considerada, por alguns, como mais importante do que a questão conceitual em si. A importância de se realizar uma clara distinção entre má gestão/administração das unidades já existentes e problemas conceituais de fato foi reconhecida pelo grupo e

permeou boa parte das discussões.

4. Houve uma preocupação refletida nas discussões do grupo com relação à dificuldade de se solucionar os equívocos "de criação" de unidades de conservação já existentes e a importância de se prever **mecanismos de reclassificação** de áreas.

5. Algumas questões não puderam ser debatidas em maior profundidade no contexto da conceituação de unidades de conservação, tendo em vista a relativa falta de informações e dados que permitissem uma avaliação mais objetiva do assunto, como, por exemplo, a questão de se considerar a **Reserva da Biosfera** (designada pela UNESCO) como unidade de conservação.

6. O grupo optou por utilizar preferencialmente o **Projeto de Lei no. 2892/92 (PL)** como roteiro para as discussões de trabalho do grupo, tendo em vista que o seu Substitutivo, elaborado em 1993 pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias sob a liderança do Deputado Federal Fabio Feldmann, não reflete o estágio atual das discussões sobre o tema, uma vez que os inúmeros subsídios e sugestões recebidas pelo Deputado a partir da ampla circulação do documento a diversos grupos e instituições envolvidos no assunto certamente irão resultar em significativas alterações do texto do Substitutivo. Houve, no entanto, momentos em que o grupo recorreu ao texto do Substitutivo, incorporando alguns conceitos e formas de redação considerados mais adequados do que a forma apresentada pelo PL. Foram debatidos, ainda, alguns itens constantes do Substitutivo e não contemplados pelo PL, além de certos itens considerados importantes mas não incluídos em nenhum dos dois textos (como, por exemplo, a questão das zonas-tampão, ou zonas de amortecimento).

7. Especificamente, o grupo analisou os Capítulos I, II, III e IV do PL. As posições do grupo e recomendações listadas a seguir resultaram de uma análise superficial e rápida dos referidos documentos, apesar de refletirem também a larga experiência acumulada pela maioria de seus integrantes na discussão e formulação dos instrumentos propostos ao longo dos últimos anos. Nos casos em que não se chegou a consenso, optou-se pelo registro das diferentes posições manifestadas.

II. POSIÇÕES DO GRUPO E RECOMENDAÇÕES DE ALTERAÇÃO DO PROJETO DE LEI No. 2892/92

1. A **nomenclatura** do conceito "Sistema Nacional de Unidades de Conservação" (SNUC): o termo "unidades de conservação" é considerado por alguns como abstrato e impreciso. A utilização do termo no Brasil tem raízes históricas, e difere do conceito normalmente utilizado a nível mundial, a noção de "áreas protegidas". Mais do que meramente uma questão semântica, essa discussão assume outra dimensão na medida em que tem relação direta com o conceito de "áreas especialmente protegidas" definido no Artigo 225 da Constituição Federal, com implicações diretas nos instrumentos de lei propostos. O termo "Sistema Nacional de Unidades de Conservação" não é de consenso do grupo, mas foi aceito para efeitos de discussão.

2. No capítulo que define os **Objetivos Nacionais de Conservação da Natureza (Capítulo II, Artigo 3o.)** foram feitas sugestões de alteração de redação em alguns casos, além de sugestões de inclusão e/ou supressão de certos pontos:

I - manter a diversidade biológica e os recursos genéticos no território brasileiro e nas águas jurisdicionais; houve uma preocupação por parte do grupo no sentido de se dar destaque à questão da conservação dos recursos genéticos na forma de objetivo nacional de conservação específico, e por fim o grupo optou pela inserção dessa questão no Item I. Durante as discussões de plenária, esse ponto foi retomado, no sentido de incluir nos objetivos nacionais dispositivo específico sobre a preservação de recursos genéticos.

IV - promover o uso sustentável dos recursos naturais (ao invés de incentivar);

V - promover práticas de conservação no processo de desenvolvimento regional (ao invés de estimular o desenvolvimento regional integrado, com base nas práticas de conservação);

VI - manejar os recursos de fauna e flora; houve divergências com relação a se considerar o item como um objetivo nacional de conservação, ou um instrumento para se alcançar os objetivos nacionais.

VIII - proteger as características excepcionais de natureza geológica, geomorfológica, paleontológica e, quando couber, arqueológica e cultural;

X - promover atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento de natureza ambiental, sob todas as suas formas (ao invés de incentivar);

XI (do Substitutivo) - valorizar econômica e socialmente a biodiversidade; este item não consta do PL do Executivo, mas foi considerado relevante pela maioria do grupo. Alguns integrantes do grupo sugerem a não-inclusão do item no texto, enquanto outros sugerem seu amalgamento com o item relativo à educação ambiental (Item XI do PL), se bem que não houveram propostas de redação nesse sentido. Durante as discussões de plenária, esse ponto foi retomado no sentido de se explicitar a importância dos recursos genéticos na política de criação de novas áreas protegidas.

XIII (do Substitutivo) - proteger a cultura, as fontes de subsistência e os locais de moradia de populações tradicionais, promovendo-as socialmente; este item não consta do PL do Executivo. Houve uma clara divergência com relação a incluir-se ou não um dispositivo sobre a importância de se manter o conhecimento tradicional acerca da biodiversidade (o que, de certa forma, altera o texto original) como **um objetivo nacional de conservação da natureza**; os membros do grupo contrários à inclusão do referido dispositivo no capítulo referente aos objetivos nacionais de conservação reconhecem a importância do conhecimento tradicional mas consideram que seja **um mecanismo** para se alcançar os objetivos nacionais, e não um objetivo em si. O ponto central da divergência situa-se no reconhecimento da existência ou não

de uma relação direta entre perda da biodiversidade e perda do conhecimento tradicional.

3. O **Artigo 5o.** do PL no. 2892/92 prevê que "O SNUC deverá ser constituído de forma a incluir comunidades bióticas geneticamente sustentáveis, abrangendo a maior diversidade possível de ecossistemas naturais existentes no território nacional e nas águas territoriais, dando-se prioridade àqueles que se encontrarem mais ameaçados de degradação ou eliminação". O Substitutivo substituiu o conteúdo do artigo por outro que define a **política** que rege o SNUC, apresentado na forma de dez itens. O grupo considera que o conteúdo do Artigo 5o. do Substitutivo contém dispositivos importantes, mas que os mesmos estariam melhor apresentados na forma de **diretrizes**, conforme o que se segue:

Artigo 5o. Constituem diretrizes gerais para implantação do SNUC os seguintes itens (os itens listados a seguir seguem a numeração e redação utilizadas no Artigo 5o. do Substitutivo; os itens não listados foram considerados desnecessários pelo grupo por estarem refletidas no Artigo 3o. que trata dos Objetivos Nacionais de Conservação):

I - assegure que as unidades de conservação salvaguardem a maior diversidade possível de ecossistemas naturais e de espécies existentes no território nacional e nas águas territoriais;

II - garanta o envolvimento dos cidadãos no estabelecimento e na revisão da política nacional de áreas protegidas;

III - assegure a participação efetiva das comunidades locais no projeto, administração e operação das unidades de conservação;

VII - assegure que o processo de criação e a gestão das unidades de conservação sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes e considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais;

IX - assegure que cada área protegida tenha um plano de manejo adequado que seja implementado com eficácia;

X - garanta às comunidades locais tradicionais, cuja subsistência dependa da extração de recursos naturais o acesso controlado a esses recursos, fontes de subsistência alternativas ou a justa indenização pelos recursos perdidos quando a categoria não o permitir (foi sugerida, por uma parte do grupo, a inclusão do texto sublinhado, no entanto não houve consenso sobre este ponto).

4. No Artigo 8o. relativo à **composição do Conselho Nacional de Unidades de Conservação**, sugeriu-se a supressão da frase final referente à necessidade de se garantir a representação das 5 regiões geopolíticas nacionais.

5. Com relação ao **Capítulo IV "Das Categorias de Unidades Conservação"**, as discussões enfocaram basicamente três aspectos:

a) a necessidade, ou mesmo praticidade, de se manter ou não o Artigo 10 do PL 2892/92, o qual determina a **classificação em 3**

grupos (com base no nível de proteção dos atributos naturais) das categorias de unidades previstas nos Artigos 11 e 18 (que listam, respectivamente, as Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Manejo Sustentável);

b) as **definições das categorias de UCs** previstas no PL; e

c) a capacidade do SNUC (dentro da formulação apresentada no PL) de atender às finalidades da conservação e a necessidade ou não de se **criar nova(s) categoria(s)** de forma a refletir as diversas situações da realidade.

6. A questão da **classificação por grupos das categorias de UCs** previstas no PL (os 3 grupos do Artigo 10) coloca em discussão a necessidade ou não de se instituir um nível adicional de classificação das categorias previstas:

* Uma parte do grupo entende que esse nível adicional de classificação leva a uma **polarização** da discussão em torno das categorias de UCs, uma vez que os grupos I e III (proteção integral e manejo sustentável) são mutuamente excludentes (considerando-se as definições dos grupos apresentados nos § 1º, 2º e 3º do Artigo 10); essa parte do grupo entende, também, que a classificação por grupos confere um **caráter-estaque** ao sistema, com conseqüente perda de flexibilidade do instrumento para atender a um processo que é, inevitavelmente, dinâmico. Além disso houveram posições contrárias à classificação por grupos tendo em vista que o procedimento leva a uma tendência de **hierarquização** das categorias de UCs, onde algumas categorias recebem tratamento desprivilegiado em relação a outras (por exemplo, as UCs de manejo sustentável, particularmente as APAs), o que contradiz o próprio conceito de sistema, baseado na complementariedade entre categorias. Essa corrente de pensamento existente no grupo de trabalho argumenta que a própria conceituação de cada UC (Artigos 12, 13, 14, 15, 16, 19, 20, 21, 22) define claramente seus objetivos de manejo e o nível de proteção apropriado para cada caso, sendo, portanto, desnecessário instituir-se a classificação das categorias por grupo. Alguns consideram que a classificação por grupos foi incluído no PL simplesmente por **razões históricas**, tendo em vista o costume largamente disseminado no Brasil de se classificar as UCs em "unidades de uso direto" e "unidades de uso indireto" (o que corresponde, em linhas gerais, aos grupos de uso sustentável e de proteção integral dos recursos, respectivamente), classificação essa meramente informal, uma vez que carece de qualquer embasamento legal. Essa classificação não tem precedentes, a nível internacional, sendo que as categorias previstas em muitos países são em si mesmas suficientes para atender às finalidades de UCs. Além disso, alguns consideram também que a classificação por grupos tem raízes na própria história institucional relativa à criação e implantação

de UCs no Brasil (SEMA, IBDF, etc.).

* Aqueles integrantes do grupo de trabalho favoráveis à manutenção da classificação por grupos das categorias de UC (e, portanto, do Artigo 10) entendem que este dispositivo não traz complicadores, além de contribuir para o caráter didático do instrumento, facilitando sua estruturação.

* Tendo em vista as divergências existentes sobre o Artigo 10, o grupo de trabalho optou por avançar nas discussões relativas às categorias de UCs e retomar a questão da classificação por grupos após a discussão das categorias. Infelizmente, o tempo disponível para discussão do tema principal (Conceituação de Unidades de Conservação) esgotou-se ao final da discussão sobre categorias, não tendo sido possível retomar a discussão sobre a classificação por grupos. Desta forma, o grupo optou pelo simples registro dos pontos de vista sobre o assunto como forma de contribuição às discussões existentes a nível nacional sobre o SNUC.

7. A discussão sobre **as definições das categorias de UCs** previstas no PL 2892/92 resultou em algumas sugestões de alterações das definições propostas, mas de maneira genérica não houve grandes divergências sobre as categorias ou suas definições. Os seguintes pontos merecem destaque:

* Houve consenso com relação à coerência técnica de se proceder à **unificação das categorias Reserva Biológica e Estação Ecológica** (conforme proposto no Substitutivo, através da criação de uma única categoria denominada Estação Ecológica), no entanto, reconheceu-se a sensibilidade política dessa proposta, tendo em vista o desgaste político resultante.

* No Artigo 19, referente à **definição das Reservas de Fauna**, foram sugeridas pequenas alterações de redação (...estudos técnico-científicos de manejo econômico sustentável dos recursos faunísticos). Houve uma manifestação de preocupação com relação aos objetivos de conservação dessa categoria de UC, com base nos aspectos éticos relacionados ao manejo da fauna silvestre.

* Com relação à definição proposta para as **Áreas de Proteção Ambiental - APAs** (Artigo 20), a principal divergência foi com relação ao seu papel "como zona tampão para proteger outras categorias de unidades de conservação ou proteger paisagens ao longo de estradas", conforme disposto no Parágrafo único do artigo. As posições contrárias à inclusão desse parágrafo entendem que os conceitos de APA e "zona-tampão" (ou "zona de amortecimento", considerado, pelo grupo, um termo mais apropriado), são distintos, com objetivos e mecanismos de manejo diferenciados, e consideram, ainda, uma impropriedade utilizar-se de outras categorias de UC para atender às finalidades de uma zona de amortecimento. Da mesma forma, questionou-se a

validade da criação de APAs ao longo de estradas, apesar de que o grupo reconheceu a validade de se proteger áreas ao longo de estradas em alguns casos específicos, como no caso da Rodovia Transpantaneira, que percorre cerca de 150 km no Pantanal do Mato Grosso, o que mereceria a criação de uma categoria específica para esses casos. No entanto, não houve consenso sobre este último ponto.

* A discussão sobre o papel da APA levou a uma convergência de opiniões no que se refere à importância de se contemplar o conceito e o papel de **zona de amortecimento** através de artigo próprio, uma vez que o conceito tem relevância para outras UCs, inclusive a própria APA.

* As discussões sobre zonas de amortecimento e contiguidade entre UCs formaram a base para a discussão e amadurecimento do **conceito de "mosaico" de UCs**, sobre o qual houve também convergência de opiniões. O grupo recomenda a inclusão desse conceito, não como uma categoria específica de UC (mesmo porque a própria noção de "mosaico" sugere tratar-se de um conjunto de UCs), mas como uma estratégia para a conservação de grandes blocos de áreas naturais formadas por um conjunto de unidades de conservação de diferentes categorias complementares entre si, as quais guardam relações de contiguidade o mais próximas quanto possível, de forma a garantir a maximização da biodiversidade da região. A questão do "mosaico" foi levantada, ainda, durante as reuniões de plenária por alguns grupos (Grupo 2) e pela própria plenária, os quais reforçaram a importância de se prever um mecanismo para conservação de grandes blocos de áreas naturais a partir do estabelecimento de um conjunto de UCs de diferentes categorias, contíguas e complementares entre si. As discussões referentes ao conceito de "mosaico" realizadas por ocasião do workshop vêm somar-se a propostas semelhantes por outros foros com outras denominações, como por exemplo as Reservas Ecológicas Integradas (REI) propostas em São Paulo.

* Com relação à definição de **Reservas Extrativistas** (Artigo 22 do PL e Artigo 15 do Substitutivo) o grupo recomenda a adoção do texto proposto no Substitutivo, o qual apresenta mais claramente os objetivos de conservação da categoria. Sugere-se, no entanto, a alteração da frase inicial, excluindo-se as menções a ecossistemas modificados e cultivados, mantendo-se a forma apresentada no PL ("As reservas extrativistas são áreas naturais..."). Sugere-se também a substituição do Parágrafo único do PL pelos parágrafos 1o. e 2o. do Artigo 15 do Substitutivo.

9. Com relação à **criação de nova(s) categoria(s)**, as posições são divergentes. Se por um lado existe uma corrente de pensamento que considera que as categorias previstas no PL (e no Substitutivo) não atendem às finalidades de conservação das UCs e que as categorias elencadas não refletem as diversas situações de realidade, existe uma outra

linha que acredita que as categorias previstas nos instrumentos propostos atendem bem às necessidades de conservação. Foram discutidos alguns casos concretos, sendo que os seguintes pontos merecem destaque:

* **A Reserva Ecológica do Mamirauá** - existe uma proposta, em tramitação na Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas, de se reclassificar a Estação Ecológica do Mamirauá (uma UC estadual) em "reserva ecológica", uma categoria não prevista na legislação vigente (ou mesmo no PL 2892/92), cuja definição, justificativa de designação e diferenciação de outras categorias acompanha a proposta de reclassificação. Esta proposta nasceu a partir do Projeto Mamirauá, em desenvolvimento há 4 anos, que visa a implantação e proteção efetiva da UC através de mecanismos participativos com as 52 comunidades locais que vivem na reserva. Esta área é detentora de enorme biodiversidade, com inúmeras espécies endêmicas e ameaçadas de extinção. No entanto o projeto parte da premissa de que o sucesso de implantação da unidade depende integralmente da participação das populações tradicionais que ocupam a área, e pretende dar garantias da manutenção das mesmas em seu locais de moradia, reconhecendo, inclusive, seu papel na própria conservação da biodiversidade.

* O exemplo do Mamirauá foi utilizado nas discussões do grupo como **estudo de caso** sobre o ponto central das divergências: a necessidade da criação de uma nova categoria versus a aplicação de categorias existentes. Os posicionamentos a favor da nova categoria argumentam que não existe outra categoria que compatibilize, a nível de seus objetivos precípuos, a conservação e pesquisa da biodiversidade e a manutenção de populações tradicionais. As posições em contrário defendem, nesse caso, a reclassificação total ou parcial da Estação Ecológica para Reserva Extrativista, e entendem que a conservação da biodiversidade está implícita nos objetivos de conservação dessa (e de outras) categoria(s). No caso de uma reclassificação parcial, entendem, também, que nesse caso, a área deveria ser desmembrada em unidades menores, de diferentes categorias formando um mosaico de áreas com diferentes objetivos de manejo.

* Outra proposta na direção de uma nova categoria foi levantada com relação ao conceito denominado "**Reserva Ecológico-Cultural**", cujo objetivo precípuo é a manutenção das manifestações culturais de comunidades tradicionais, e não apenas de atividades extrativistas que visem a sustentação econômica dessas comunidades. Esse conceito baseia-se na interrelação entre manutenção da diversidade cultural e conservação da biodiversidade. Foram dados alguns exemplos, mas da mesma forma que o item anterior, não se chegou a consenso sobre o assunto.

* O grupo entende que o SNUC deva contemplar em mais detalhes os mecanismos necessários para **reclassificação de áreas**, identificando

os critérios e casos específicos onde se aplica. O grupo entende, também, que a reclassificação contribui para uma maior flexibilidade do SNUC, garantindo-se a adequação de certas UCs às suas realidades locais. Lembrou-se, no entanto, da necessidade de estabelecer critérios claros para a aplicação do mecanismo, tendo em vista o risco de "equivocos" de reclassificação.

* Ainda com relação a novas categorias, foi debatida a questão de se considerar as **RPPNs-Reservas Particulares do Patrimônio Natural** como uma categoria específica, tendo sido consenso que a inserção do tema sobre RPPNs no Capítulo VI (Dos Incentivos, Isenções e Penalidades) do Projeto de Lei é mais apropriada. Reconheceu-se a importância de se prever um mecanismo de inclusão das RPPNs no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (conforme previsto no Artigo 36 do Capítulo VI do Substitutivo), tendo em vista o importante papel das RPPNs em ecossistemas muito fragmentados (como a Mata Atlântica). Além disso, reconheceu-se a possibilidade de decretar as RPPNs como Refúgios de Vida Silvestre, categoria essa prevista no PL.

* A questão da **Reserva de Recursos Naturais do Grupo das Unidades de Manejo Transitório** (definido no Artigo 10, § 2º do PL) não foi debatida em profundidade, tendo em vista o esgotamento do tempo disponível para as discussões de grupo, o que impossibilitou a retomada das discussões sobre a classificação por grupos das categorias previstas (mais especificamente, o grupo das Unidades de Manejo Transitório). No entanto, o tema foi levantado em certos momentos das discussões, não tendo havido manifestações em contrário à manutenção da referida categoria. Houveram manifestações de preocupação com relação à efetividade da categoria, tendo em vista o total descaso dispensado à mesma em anos passados, onde as Reservas de Recursos já decretadas ficaram relegadas ao abandono, sofrendo todo o tipo de violação, levando, em alguns casos a uma total descaracterização dos atributos naturais que justificaram sua criação. O grupo considerou que, se por um lado a transitoriedade da categoria teve consequências negativas no passado, por outro lado, ela oferece oportunidades importantes para assegurar a proteção total dos atributos naturais de uma área sob ameaças eminentes de descaracterização até que se defina a categoria mais apropriada para a área em questão. Considerou-se que a inocuidade da Reserva de Recursos na conservação de áreas potencialmente importantes no passado foi resultante mais de um gerenciamento inadequado do que de propriamente de um problema conceitual. Recomendou-se que uma nova redação deveria estipular claramente o prazo e mecanismos para a realização dos estudos necessários à indicação da categoria mais apropriada em cada caso (houve uma sugestão de prazo de, no máximo, dois anos).

* As discussões pelo grupo de trabalho referentes às **unidades de manejo transitório** foram reforçadas durante as discussões de plenária

através de propostas semelhantes de outros grupos (o Grupo II sugere a criação de Áreas de Interesse Prioritário para a Conservação") e da própria plenária.

10) A questão da **regulamentação das categorias de UCs existentes** foi levantada diversas vezes nas discussões de plenária (principalmente pelos Grupos V e VI). O grupo reconhece a importância do tema, tendo em vista que somente os Parques Nacionais, APAs e Reservas Extrativistas foram regulamentadas até a presente data, e recomenda que a questão seja debatida em profundidade em outros foros, uma vez que não houve tempo hábil para tratar do tema.

III. CONCLUSÕES

Segue uma síntese dos principais itens de discussão, incluindo os temas sobre os quais houve convergência de opiniões e aqueles nos quais houve maior divergência:

1) Existem percepções diferentes acerca dos objetivos da conservação da natureza e do papel das unidades de conservação. Essas diferentes visões produzem efeitos na concepção de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

2) A conceituação de unidades de conservação constitui apenas uma parte do esforço de se implantar um sistema efetivo de áreas protegidas, sendo necessário se discutir também os modelos de gestão necessários. É importante distinguir-se problemas de ordem conceitual de problemas decorrentes do gerenciamento inadequado de UCs.

3) A conceituação das "áreas especialmente protegidas" a nível da Constituição Federal considera que a legislação tem caráter concorrente. Isso significa a necessidade de uma norma geral que discipline e estabeleça as diretrizes básicas para harmonizar os níveis federal, estadual e municipal. Isso significa que o conceito básico de "unidades de conservação" previsto no SNUC precisa ser revisto.

4) Existem divergências com relação à existência de uma relação direta entre manutenção do conhecimento tradicional e conservação da biodiversidade, e, ainda, com relação a se considerar a manutenção do conhecimento tradicional existente sobre a biodiversidade como um objetivo fundamental da conservação da natureza.

5) Durante as discussões do grupo de trabalho não houve consenso sobre a necessidade de se agrupar categorias distintas de UCs. Seria importante rever a necessidade de se incluir um nível adicional de classificação por grupos das categorias de UCs (por exemplo, a proposta de se criar os grupos de Unidades de Proteção Integral, Manejo Transitório e Manejo Sustentável, prevista no PL 2892/92), tendo em vista os argumentos de que o referido grupamento de categorias confere um caráter-estranque ao sistema, e de que leva a uma hierarquização das categorias de UCs, além do fato de que esse tipo de classificação não se reproduz em outros países.

6) Existe convergência de opiniões com relação à importância de se prever

dispositivos específicos sobre as zonas de amortecimento (ou zonas-tampão), evitando-se, dessa forma os problemas causados pela utilização de outras categorias de UC para essa finalidade.

7) O conceito de UCs em "mosaico" vem apresentando grande aceitação nos foros de debate sobre a questão de unidades de conservação, e pode vir a constituir um importante instrumento para a conservação de grandes blocos de áreas protegidas através do estabelecimento de UCs de diferentes categorias contíguas entre si, com o objetivo de maximizar a conservação da biodiversidade através de diferentes estratégias de manejo.

8) Existe uma crescente manifestação de certos grupos e instituições com relação à necessidade sentida por eles de se prever novas categorias de UCs que visem garantir a conservação da biodiversidade e, ao mesmo tempo, a manutenção do conhecimento e modo de vida tradicionais. Não existe, no entanto convergência sobre esse ponto, tendo em vista as diferentes percepções acerca da relação homem/natureza.

9) É fundamental a existência de um mecanismo de reclassificação de UCs, com critérios bem definidos e claros.

10) Se, por um lado, a transitoriedade da categoria de Reserva de Recursos teve consequências negativas no passado, por outro, ela oferece oportunidades importantes para assegurar a proteção de áreas naturais expressivas que estejam sob ameaça de descaracterização até que se defina, através de estudos técnico-científicos, a categoria mais apropriada para cada caso. Reconhece-se, no entanto, a importância de se definir melhor os critérios e prazos necessários, de forma a reduzir a inocuidade da categoria.

Brasilia, 05/12/94.

GRUPO II

AUMENTO DA ÁREA PROTEGIDA

I - DIAGNÓSTICO

I - 1. HISTÓRICO

Os autores que tratam da história da preservação ambiental no mundo contemporâneo identificam na criação do Parque Nacional de YELLOWSTONE, nos Estados Unidos da América, em 1872, a origem do moderno conceito de áreas protegidas. YELLOWSTONE foi concebido como uma área protegida em um contexto de valorização da manutenção de áreas naturais, consideradas como "ilhas" de grande beleza e valor estético que conduziram o ser humano à meditação.

Ainda na segunda metade do século passado conviviam duas correntes que pensavam a preservação/conservação da natureza. A "preservacionista" pretendia proteger a natureza contra o desenvolvimento industrial e moderno, reforçando assim a criação de áreas naturais protegidas. A "conservacionista" apregoava o uso racional dos recursos naturais dentro de um contexto de transformação da natureza em mercadoria. Defendia assim a preservação do desperdício e a democratização na utilização dos recursos naturais, tornando-se uma corrente de pensamentos crítica do desenvolvimento a qualquer custo. A corrente preservacionista sofreu grande influência das idéias de Charles Darwin, que recolocava o homem no mundo animal, e da noção de "ecologia" segundo a qual os organismos vivos interagiriam entre si e com o ambiente.

No Brasil, em 1876, André Rebouças, inspirado na experiência norte americana, propôs a criação de Parques Nacionais em Sete Quedas e na Ilha do Bananal. Mas apenas em 1937 foi criado o primeiro Parque Nacional, o de Itatiaia, com o objetivo de "além das suas finalidades de caráter científico,... atender às de ordem turística". Os primeiros Parques Nacionais Brasileiros foram conceituados à partir da idéia de criação de monumentos públicos naturais, com área delimitada, com objetivo de perpetuar "trechos do país que por sua singularidade tivessem valor científico e estético".

Desde o Código Florestal de 1934, os conceitos vem evoluindo, o que possibilitou a criação de uma rede de Unidades de Conservação (UC's) à nível nacional.

Este esforço está representado na figura 01, que exprime a quantidade de áreas federais criadas desde 1959 até os dias de hoje.

Historicamente, podemos afirmar que no ano de 1959 estavam

criadas as áreas com apelo estético, reconhecidas publicamente, como os Parques Nacionais de Itatiaia, da Serra dos Órgãos e de Iguaçu.

O período de 1960 a 1969 foi pobre em criação de novas áreas, surgindo principalmente aquelas referentes a expansão econômica para Oeste com a abertura de estradas e criação de Brasília.

Na década de 70, surgiu à nível internacional a preocupação com o meio ambiente, representada pela realização da primeira Conferência de Desenvolvimento e Meio Ambiente, em Estocolmo. No Brasil, a expansão econômica tinha seu clímax e a criação de UC's cresceu substancialmente, sobretudo aquelas de proteção integral relacionadas com a política de integração nacional da Amazônia, destaca-se no período o surgimento de novos conceitos de Estação Ecológica (EE) e Áreas de Proteção Ambiental (APAS).

O quinquênio posterior seguiu a mesma tendência com a maior expansão de áreas protegidas de toda história.

Nos meados da década de 80 verificamos uma drástica redução no ritmo de criação de áreas restritivas com a grande expansão de áreas de uso sustentável.

Este resultado está relacionado com o estabelecimento de APAS e, principalmente, pela criação de Florestas Nacionais (FLONAS) na Amazônia voltada para atender os interesses de segurança nacional e o estabelecimento de áreas também em zonas minerais.

A década de 90 segue a tendência de redução do ritmo de criação de áreas de proteção integral, sendo que nos últimos 2,5 anos nenhuma nova área foi criada.

A criação nos últimos anos de áreas de uso sustentável está relacionada a tendência anterior, sobretudo, na utilização de FLONAS como enclaves em áreas indígenas para assegurar o uso dos recursos naturais de regiões e fronteira. Destaca-se também no período o surgimento das categorias Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) e Reservas Extrativistas (RESEX).

O histórico apresentado indica um grande esforço de criação de UC's mas expressa também uma ausência de estratégia política para maximizar a conservação da biodiversidade brasileira. Na realidade, o processo de criação de áreas sinalizadas e expansões eventuais que estiveram pouco ligadas à uma política de longo prazo.

Cabe ressaltar que o grupo optou por analisar a questão somente na esfera federal em função da disponibilidade de dados.

I - 2. SITUAÇÃO ATUAL

A representatividade de áreas protegidas no Brasil está longe de garantir a conservação da grande expressão da biodiversidade de nosso país. (Tabela 1)

De acordo com o governo brasileiro, o país têm 18% de seu território

protegido por UC's de proteção integral. Se incluimos todas as áreas protegidas, chega a 3,7%. Essa porcentagem é bem menor que a média mundial de 5,0% , é abaixo da porcentagem da América do Sul 6,7%.

Além de uma pequena representatividade total, a distribuição por bioma indica que a grande maioria da área de proteção integral é menor que 100.000 ha, o que seria insuficiente para manter populações geneticamente viáveis para espécies de grande porte.(Figura 2)

Considerando a situação dos biomas podemos ressaltar:

1 - Amazônia

As principais ameaças da região estão associadas ao desmatamento que alcança a taxa de 0,9% ao ano. A exploração da madeira que já atinge cerca de 70% do mercado nacional e 2% do mercado mundial, com tendência crescente.(Figura 3)

Os incêndios florestais são cada vez mais frequentes e estão geralmente, associados a agricultura e o corte seletivo de madeira.

A mineração e o garimpo que dinamizam a economia de espaços específicos da região e comprometem, no caso do garimpo, o sistemas bióticos dos sistemas aquáticos.

A pesca e a caça atingem diretamente as espécies de interesses comerciais ou utilizadas no consumo de subsistência, gerando em muitos casos processos de extinção local.

Apesar da Amazônia ser o bioma mais bem representado com cerca de 4% de UC's integral e ainda dispor de um remanescente de áreas naturais de 85% do total; a Amazônia possui extensas áreas não contempladas com quaisquer tipos de UC's .

2 - Cerrado

No domínio do Cerrado ocorre a grande expansão do "Agrobusiness" que já converteu 37% de sua área. O incremento de áreas convertidas se dá numa taxa de 3% ao ano.

Outra grande ameaça ao bioma são as queimadas sistemáticas, que levam a perda de biodiversidade, empobrecendo e provocando a erosão do solo.

Apenas 10% das UC's do Cerrado tem área acima de 50.000 ha, o que não cobre a proteção de um amplo espectro da biodiversidade.

Assim como na Amazônia percebem-se grandes espaços sem qualquer formalização de proteção.

3 - Mata Atlântica

Trata-se do bioma brasileiro mais ameaçado. Sua área remanescente é de 8% e possui Unidades de Conservação protegendo somente 0,5% de sua área global, 80% dos remanescentes constituem-se em propriedades privadas.

As principais ameaças a este bioma são: o desmatamento produzido

por atividades agrícolas, reflorestamentos homogêneos, a urbanização e a industrialização.

A exploração da madeira é relevante no sul da Bahia, estados do Sul, estando ligada muitas vezes ao atendimento de necessidades de subsistência.

4 - Área Costeira

As principais ameaças residem na especulação imobiliária, na poluição dos estuários e mangues e no turismo desordenado.

A exploração do mangue para atividades de subsistência tem também incidido fortemente sobre estas áreas.

A sobrepesca resultante da coincidência dos esforços da pesca artesanal com a industrial tem também comprometido este bioma.

Considerando as unidades federais, somente 0,3% da área, está protegida.

5 - Caatinga

As principais ameaças da região são o desenvolvimento da pecuária extensiva, da agroindústria, da agricultura de subsistência e da extração de madeiras.

Também a pressão da caça é bastante relevante, sobretudo os períodos de seca quando a disponibilidade de alimentos cai.

Somente 0,10% da área da Caatinga está protegida em UC's federais . E a área de remanescente é inferior a 10%.

Notam-se também o surgimento de áreas em processo de desertificação.

6 - Planalto Sul/Campos

Trata-se de um bioma fortemente antropizado com atividades agropecuárias; o empobrecimento dos solos é um problema crescente.

Neste bioma, 1% da área está protegida em UC's federais.

I - 3. AVALIAÇÃO DE TENDÊNCIAS

Com a possibilidade de uma nova fase de crescimento econômico nacional e mundial, a pressão pelos recursos naturais, já indicada anteriormente deverá aumentar, principalmente quando consideramos as características da economia brasileira, voltada para mercado externo, exportador de produtos agrícolas e matérias primas semi-beneficiadas.

O sistema de criação de áreas protegidas sinaliza incapacidade de atender ao deficit de conservação dos biomas brasileiros.

Os principais sintomas detectados são:

a) Orientação política adotada pelo IBAMA de paralisar a criação de áreas de proteção integral devido a falta de condições de gerenciá-las. A decisão estratégica de priorizar áreas de uso sustentável que não exigem recursos para a regularização fundiária.

b) A pequena ou ausente previsão de recursos para a regularização fundiária no orçamento nacional dos últimos anos.

c) A incapacidade de orientar a emergência da estrutura existente para acomodar a gestão das áreas existentes e a criação de novas.

d) A centralização dos instrumentos e a ausência de políticas e estratégias que incentivem os estados a criar novas unidades, com meios já disponíveis.

Mantidas as condições do processo de criação das UC's, espera-se uma drástica redução no surgimento de novas áreas.

Apesar de extremamente válidos os esforços de estabelecimento de priorização realizados por grupos de pesquisadores e por gestores de UC's têm demonstrado divergência na adoção dos critérios.

O problema parece residir na falta de integração das linguagens e numa reciprocidade onde a parte científica deve se beneficiar com as melhores possibilidades políticas de implementar sem propósitos, e os gestores, com uma contribuição moderna, para otimizar os investimentos disponíveis.

Outra tendência bastante clara está relacionada com a dispersão dos recursos potencialmente mobilizáveis para investimentos no sistema de UC's, resultado da falta de estratégia; esta dispersão têm gerado perda de oportunidades fundamentais para fortalecer e ampliar as áreas protegidas no Brasil.

Além da atuação da área federal, têm se multiplicado iniciativas estaduais tanto na criação de novas áreas como no estabelecimento de novos instrumentos. Apesar destas iniciativas serem extremamente

positivas, nem sempre convergem para um esforço nacional para maximizar a conservação da biodiversidade.

II - OBJETIVOS E METAS

II - 1. OBJETIVOS DA AMPLIAÇÃO DO SISTEMA DE UC's

O desafio da conservação da biodiversidade brasileira é particularmente complexo, tendo em vista que o conhecimento atual relativo ao seu escopo, distribuição e valor é ainda embrionário, associado às estimativas que indicam ser o país o maior repositório de diversidade biológica em todo o planeta. Além disso, as taxas de conversão de áreas naturais em paisagens fortemente modificadas pelo homem, ao longo de todos os principais biomas do país, continuam em níveis alarmantes. Portanto, o processo de erosão da diversidade biológica do Brasil é potencialmente uma das questões mais importantes deste final de século.

Talvez a principal ferramenta disponível para se contrapor à biosimplificação dos ecossistemas naturais seja um sistema de unidades de conservação de uso restrito, onde as condições para a perpetuação dos diferentes níveis da diversidade biológica sejam asseguradas em caráter permanente. Como visto anteriormente, o atual sistema de unidades de conservação é ainda insuficiente para atingir os objetivos de conservação da biodiversidade do país. Portanto, deve-se iniciar um processo de ampliação e consolidação do sistema existente, em bases conceituais, científicas e politicamente sólidas.

Em resumo, o norteamento do processo de ampliação do sistema de unidades de conservação do Brasil deve estar alicerçado na necessidade de se preservar a biodiversidade contida no território nacional, sendo esta entendida como a variabilidade genética, específica, taxonômica, ecossistêmica e processual.

II - 2. O PAPEL DAS DIFERENTES CATEGORIAS

Com frequência é discutida a contradição entre a intangibilidade de áreas em unidade de conservação e a importância do fator humano, sempre presente em torno e, muitas vezes, dentro das próprias unidades de conservação.

Trata-se de um falso dilema, que mais dificulta do que auxilia na imensa tarefa que é a proteção da biodiversidade nos países com as dimensões e os problemas econômico, social e político do Brasil.

Existem espécies e processos ecológicos que somente podem ser satisfatoriamente protegidos na ausência da influência da ação humana, em regiões onde esta ação particularmente não existe ou se manifesta em

níveis extremamente baixos.

Nesta circunstância é possível e, mais do que isso, é recomendável a instalação de unidades com caráter mais restritivo do uso dos recursos naturais e de biodiversidade, mais especificamente.

Por outro lado, há uma ampla gama de situações, disseminadas por todo o território nacional, onde não só é possível, como realmente é imperioso estabelecer e/ou viabilizar unidades cujo caráter prevê ou estimula o uso e apropriação dos bens e recursos naturais pelas populações humanas no seu interior ou entorno.

Um sistema eficiente para a conservação de biodiversidade tem que, obrigatoriamente dar conta de todas estas demandas, articulando estes interesses e compromissos dentro das duas grandes categorias de unidades de conservação: aquelas que prevêem a proteção integral mais restritiva, e as que comportam o aproveitamento dos recursos em base sustentável.

II - 3. INTEGRAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS, USUÁRIOS E ATORES

A busca de um sistema de unidades de conservação ideal deve levar em consideração os diferentes beneficiários e usuários, além dos atores individuais e institucionais que possuem interesse potencial em sua manutenção e ampliação. O primeiro vetor deste processo refere-se ao valor da biodiversidade, objeto precípua do sistema de UC's, para os usuários localizados nos diferentes níveis do tecido social. Acredita-se que a valoração apropriada destes recursos seja um instrumento importante que catalize a manutenção e expansão do sistema.

De modo simplificado, podemos distinguir seis categorias de valor da biodiversidade (Mittermeier et al., 1994):

1. Valores Globais Intangíveis: Esta categoria engloba os valores ecológicos e geopolíticos. Em primeiro lugar, biodiversidade é uma entidade dinâmica, sujeita a inovação evolutiva constante. Dentre os valores ecológicos globais, podemos citar a manutenção de mananciais hídricos, sequestro de carbono atmosférico, além de outros que também possuem ramificações climáticas. Em segundo lugar, a biodiversidade possui uma grande importância na manutenção da estabilidade geopolítica. Instabilidade política e econômica em muitos casos pode ser atribuída ao esgotamento dos recursos naturais renováveis, oriundos dos ecossistemas naturais (e.g., Haiti e El Salvador). Em resumo esta categoria de valores caracteriza o usuário global.

2. Funções Ecológicas: Também em nível regional, a preservação de ecossistemas naturais é essencial para as necessidades humanas, representadas, por exemplo, pelos recursos hídricos, solos,

minimização de pragas agrícolas e de incidência de moléstias. Os benefícios, neste caso, permeiam a sociedade como um todo, possuindo valor para a coletividade.

3. Mercado Internacional: As categorias ligadas ao mercado englobam produtos da biodiversidade oriundos de UC's de uso menos restrito, como Reservas Extrativistas. Inclui, por exemplo, produtos como madeira, borracha, castanha, fibras, além daqueles de origem animal, como o pescado nativo. A área de biotecnologia e bioprospeção, embora complexa e ainda não resolvida, apresenta oportunidades potenciais extremamente significativas. Os usuários podem ser encontrados em nível local, regional e internacional.

4. Mercados Regionais: A vasta maioria dos usos e valores da biodiversidade emergem em nível nacional. Em última instância, todos dependem da biodiversidade e de suas manifestações, sendo esta dependência muito mais óbvia em países em desenvolvimento que possuem altos níveis de biodiversidade. Os valores oriundos de mercados regionais podem ser atribuídos àqueles produtos que entram na economia regional e podem ser comercializados várias vezes antes de atingirem o usuário final.

5. Mercados Locais: Esta categoria é similar à anterior, com a ressalva de que os produtos são trocados ou comercializados dentro de uma área geográfica muito mais restrita.

6. Subsistência: Na base da pirâmide encontram-se aqueles produtos de valor para subsistência oriundos de um determinado ecossistema. A caça, pesca, coleta de produtos medicinais, coleta de fibras para uso em construção, além de outras, são atividades muitas vezes essenciais para a sobrevivência de diversas comunidades locais, embora não estejam inseridas na economia formal. No entanto, o esgotamento destes recursos pode drasticamente marginalizar estas mesmas comunidades pela necessidade de importar-se regional ou nacionalmente produtos que substituam aqueles não mais disponíveis.

Os diferentes usos da biodiversidade também podem ser caracterizados, para os quais o sistema de UC's tem ligação direta e indireta. De modo resumido, podemos identificar as seguintes categorias:

1. Agricultura: Produção de alimentos oriundos de diversos cultivares.

2. Saúde Humana: Produtos medicinais naturais e modelos para pesquisa biomédica.

3. Indústria: Biotecnologia e processos "limpos" de produção industrial.

4. Recreação e Educação Ambiental

5. Pesquisa Básica e Aplicada.

Portanto, em função dos diferentes valores e usos da biodiversidade, os usuários e beneficiários de um sistema de UC's bem concebido podem ser identificados nos diversos matizes do tecido social, em nível local, regional, nacional e internacional. A diversidade de valores e usos, por sua vez, orientam a consolidação e a ampliação do atual sistema de UC's através da utilização dos diferentes instrumentos previstos (i.e., toda a gama de UC's de uso restrito e de uso sustentável). Por exemplo, para um amplo segmento da comunidade científica, a presença de uma rede diversificada de UC's de uso restrito é essencial para as suas atividades. Do outro lado do espectro, um sistema de Reservas Extrativistas ou de unidades que permitem atividades comerciais e de subsistência em níveis pré-estabelecidos, será vital para a sobrevivência de um grande número de comunidades, ao mesmo tempo auxiliando na conservação de alguns componentes importantes da biodiversidade. Através da identificação da multitude de atores, usuários e beneficiários, o suporte e apoio necessários a este processo poderão finalmente ser amalgamados, para atingir-se o objetivo último de conservação e uso sustentável da biodiversidade.

II - 4. METAS POR BIOMA

As metas para a ampliação do sistema de unidades de conservação podem, virtualmente, serem tantas quanto houverem especialistas dispostos a propô-las. No entanto, é necessário estabelecerem-se metas físicas, político e socialmente realistas, que ao mesmo tempo contemplem, em um determinado grau, as necessidades de conservação de biodiversidade, ancoradas em parâmetros científicos mais sólidos.

Como parâmetro inicial, optou-se por adotar a meta global de 10% do território nacional representados no sistema de unidades de conservação de uso restrito, proposta durante o Congresso Mundial de Parques, realizado em Caracas em 1993. Como mencionado, mesmo esta meta é insuficiente para a conservação da biodiversidade, se os 90% restantes da paisagem natural forem totalmente alterados. Se esta situação eventualmente se configurar, regras biogeográficas básicas sugerem que metade de toda a biodiversidade será eliminada em poucas centenas de anos. Portanto, é necessário conservar-se ecossistemas não inclusos no sistema de UC's formal, ou manejar sustentavelmente porções significativas das outras paisagens naturais. Por outro lado, dado que o sistema atual não ultrapassa a 3,7% do território, incluindo unidades de uso restrito e não restrito, aliado ao fato de que um número significativo não se encontra ainda efetivamente implantado, sinaliza para o caráter ambicioso da meta dos 10%. Apesar da dificuldade prevista em se atingir este objetivo, acreditamos que seja o mínimo necessário para o processo

de conservação de biodiversidade no Brasil.

III - LINHAS DE AÇÃO

III - 1. CRITÉRIOS PARA IDENTIFICAÇÃO DE ÁREAS ESTRATÉGICAS PARA CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE

O processo de expansão do atual sistema de unidades de conservação, além da proposição de estratégias de manejo sustentado da diversidade biológica, deve estar embasado em sólidos princípios técnicos e científicos. Apesar dos recursos biológicos de todos os biomas e regiões do país serem criticamente importantes e merecedores de iniciativas de conservação, a biodiversidade não se distribui homoganeamente em nível global, regional ou local. Alguns ecossistemas e habitats são especialmente ricos em diversidade biológica, enquanto outros possuem altíssimos níveis de endemismo local. As tendências de modificação dos ecossistemas naturais, assim como os níveis de ameaça, também variam regional e localmente. Estes fatos, reforçados pela natureza irreversível da perda de biodiversidade, fazem com que a identificação de prioridades para conservação seja vital para o planejamento ambiental.

Vários modelos e exercícios direcionados à identificação de áreas prioritárias para conservação de biodiversidade foram propostos e/ou aplicados durante os últimos anos (Dinnerstein & Wikramanayake, 1993; ICBP, 1992; Mittermeier, 1988; Mittermeier & Werner, 1990; Mittermeier et al., 1994; Myers, 1979, 1983, 1984, 1988, 1990; Olson & Dinerstein, 1994; Sisk et al., 1994; Workshop da USAID, 1994; Workshop 90- Amazônia; Workshop da Mata Atlântica do Nordeste). Quase todos estes métodos partem do princípio de que a coleta e sistematização dos dados existentes é um procedimento essencial para a qualidade final dos resultados. Em segundo lugar, reconhecem a importância da contribuição dos diversos especialistas nas diferentes áreas do conhecimento, na análise e identificação consensual das áreas de relevância biológica que se encontram sob ameaça.

Impedir a qualquer custo a perda de ecossistemas e habitats naturais de alta diversidade biológica deve constituir-se no paradigma central de qualquer metodologia que se adote para a seleção de um conjunto de áreas prioritárias. Em outras palavras, devemos gerar prioridades e concentrar os esforços iniciais nas áreas mais ricas e que se encontram sob maior risco de degradação. Este pode não ser o procedimento politicamente mais adequado para todas as situações, mas torna-se inevitável quando o objetivo é a conservação da biodiversidade. Por outro lado, devemos também direcionar iniciativas de conservação para áreas naturais amplas e relativamente intocadas que ainda preservam componentes da biodiversidade já significativamente alterados em regiões

altamente fragmentadas, como os processos ecológicos em larga escala.

É igualmente importante assegurar-se a representatividade dos diferentes biomas, sub-regiões biogeográficas e habitats no elenco final de prioridades, já que cada uma destas tipologias abriga conjuntos distintos da biodiversidade. Por exemplo, não se deve comparar os parâmetros biológicos e de ameaça originários de uma determinada porção do bioma Mata Atlântica, com aqueles de um ecossistema de riqueza biológica mais reduzida localizado no Pantanal. Portanto, todos os biomas devem estar proporcionalmente representados no *portfolio* de áreas prioritárias, assim como no sistema nacional de UC's .

A experiência acumulada indica que o processo mais adequado de identificação de prioridades parte inicialmente do mapeamento dos parâmetros ligados ao valor biológico relativo das diferentes áreas de um determinado bioma ou grande região. Em uma segunda fase, procede-se à avaliação do *status* atual de conservação das áreas-alvo e das principais tendências impactantes. Outros parâmetros, ligados à capacidade institucional instalada e às condições políticas para viabilizar as ações necessárias, além daqueles relacionados à utilidade direta da biodiversidade para determinados segmentos da sociedade, podem também auxiliar no direcionamento das prioridades de investimento mais imediatas. O produto final destes exercícios orientam, em nível macrorregional, as grandes áreas que devem merecer atenção especial, podendo ser conceituadas como "Áreas de Interesse Estratégico para a Biodiversidade."

Posteriormente, as grandes áreas identificadas devem passar por processos refinados de identificação de ações diretas de conservação em nível mais regional, incluindo a criação de novas unidades de conservação. Portanto, os diferentes atores sociais e institucionais, assim como aqueles oriundos da comunidade científica local , poderão participar ativamente na formulação das políticas de conservação e desenvolvimento, para cada uma das áreas selecionadas. A estratégia final deve incluir, além de unidades de conservação de uso restrito e não restrito, o zoneamento ambiental e os instrumentos de gestão para toda a área. O processo proposto para ampliação do sistema de UC's, a partir destas formulações, está descrito em outra seção deste documento (Processo de Criação de Novas Áreas Protegidas).

1) Área de Interesse Estratégico para a Conservação Da Biodiversidade

O Poder Público, articulado com os demais níveis do governo, deve formalizar, mediante decreto, a "Área de Interesse Estratégico para a Conservação da Biodiversidade". O enquadramento de um espaço territorial, através desta formalização, parte do processo de criação de UC's, teria vigência temporária objetivando resguardar os atributos naturais que se quer conservar no período necessário à realização dos

estudos técnicos e negociação das questões político-institucionais relevantes com os diversos atores envolvidos.

A definição de Áreas de interesses estratégicos para a conservação da biodiversidade seria precedida pela identificação de áreas prioritárias para conservação. Tal identificação poderia originar-se tanto nos órgãos governamentais nos seus diversos níveis, na comunidade científica ou na demanda da sociedade.

A formalização deve estabelecer também: (1) a autoridade que passará a proceder a coordenação dos estudos e regulamentação das atividades de utilização dos recursos naturais da área; (2) o prazo, que não poderia exceder a 2 anos, para a realização dos estudos e discussões com os atores relevantes; tais estudos deveriam resultar na proposta final de zoneamento ambiental da área; (3) a identificação dos participantes a serem consultados e envolvidos, e estabelecimento de conselho ou mecanismo de consulta periódica; (4) a realização de audiências públicas ao longo para favorecer uma maior aceitação social das medidas de conservação a serem adotadas.

Após a decretação e realização dos estudos de zoneamento ambiental viria a edição de um conjunto de atos formais, principalmente decretos, que estabeleceriam diferentes categorias de UC's tanto de proteção integral como de uso sustentável, harmonizadas com a finalidade de maximizar a conservação com a realidade da região. Essas áreas protegidas podem ter caráter federal, estadual, municipal ou privado. Portanto, trata-se de um novo paradigma: ao invés de determinar uma única unidade, busca-se combinar a diversidade de categorias de UC's com a capacidade de contribuição dos diversos atores e a potencialidade de outros instrumentos e atividades relevantes para a conservação, aumentando seu valor ecológico e social.

Esse mecanismo permitirá a negociação prévia de conflitos, mobilizando os diversos segmentos da sociedade e compartilhar, com os três níveis do poder público, as responsabilidades e as tarefas para a conservação. Tal processo poderia levar a uma redução dos custos e tempo de implantação, permitindo uma análise fundiária prévia, identificando oportunidades de mobilização de recursos e mecanismos compensatórios. O envolvimento dos atores desde a fase inicial do processo de criação de UC's favorece a participação da sociedade, especialmente da comunidade local, na futura questão dos espaços protegidos.

É importante salientar que a figura ou mecanismo similar já existe em conjunto de leis, tais como os Códigos de Mineração e de Preservação do Patrimônio Histórico Nacional, que visam garantir a integridade dos atributos de recursos a ser eventualmente protegido no período necessário a realização dos estudos para a tomada de decisão. Com isso se assegurará o uso dos recursos naturais sem colocar em risco os ecossistemas de áreas de interesse de conservação da biodiversidade.

2) Criação Emergencial de UC's

O processo de criação em bases intervencionistas deve ser mantido quando estiverem envolvidos problemas graves e urgentes de conservação, não descartando a necessidade de estabelecimento, a posteriori, de mecanismos de consulta e facilitação do processo participativo.

Tendo como base o substitutivo do relator do PL.2892/92, sugerimos a seguinte redação para o parágrafo 2º do artigo 20:

Parágrafo 2º - As propostas para criação de UC's devem ser precedidas da decretação de Área de Interesse Estratégico para a Conservação da Biodiversidade, contemplando:

- I - A definição dos espaços geográficos compreendidos nesta área;**
- II- A autoridade que passará a proceder a coordenação dos estudos e regulamentação das atividades de utilização dos recursos naturais na Área;**
- III- O prazo, não superior a dois anos, para realização dos estudos e definição das formas (categorias) de proteção;**
- IV- A identificação de instituições públicas e privadas, com atuação ou interesse na área;**
- V- A realização facultativa de audiências públicas para informação da sociedade civil.**

Parágrafo 3º - O disposto no parágrafo anterior não se aplica obrigatoriamente nos casos de áreas em eminente perigo de eliminação ou degradação.

Parágrafo 4º - (antigo parágrafo 3º)

(O texto em negrito indica alteração na redação original do substitutivo)

III- 4. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Considerando o estabelecimento de um sistema de conservação da biodiversidade, no qual as UC's são instrumento fundamental para a conservação "in situ" é necessário dispor de mecanismos de monitoramento e avaliação periódica para permitir ajustes eventuais, revisões nas metas e ações planejadas.

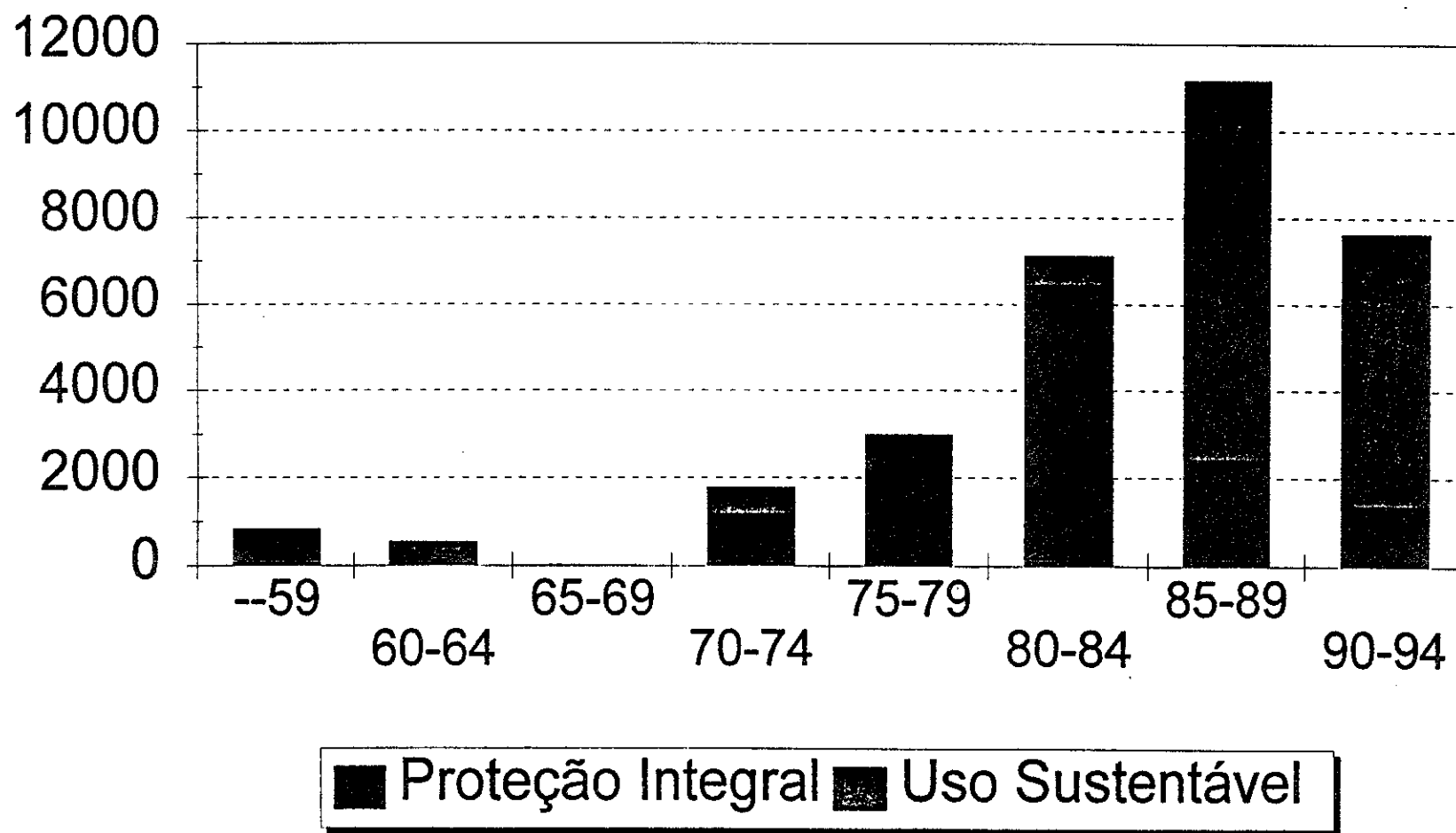
Existe a necessidade de se ter um monitoramento do cumprimento das metas, a nível nacional e por bioma de criação e implantação de novas UC's, bem como da adequação do processo de estabelecimento

dessas UC's. Por outro lado, é preciso também monitorar e avaliar periodicamente a efetividade da proteção da biodiversidade, isto é o grau de integridade dos processos ecológicos .

O monitoramento e a avaliação deverão contar com indicadores objetivamente verificáveis.

No primeiro nível, os indicadores deverão considerar as áreas criadas e implantadas por bioma, e respectivas porcentagens relativas, em relação as metas estabelecidas. À nível de cada espaço protegido, os indicadores se referem à qualidade da conservação, e portanto devem permitir uma avaliação da integridade do ecossistema. Esta integridade é refletida pelos elementos biótipos e pelos processos que geram e mantém esses sistemas, uma vez que uma mensuração apenas da diversidade biológica não é suficiente para avaliar a perenidade e efetividade da proteção.

Figura 1. Evolução da Criação das UCs
Área de UCs Criadas (em 1.000 ha)



**Tabela 2. PERCENTAGEM DE ÁREAS PROTEGIDAS POR BIOMA
[UCs de Proteção Integral]**

BIOMAS	ÁREA TOTAL [km quadrado]	ÁREA PROTEGIDA	ÁREA REMANESCENTE
Amazônia (1)	3,370,000.00	3.86%	85.00%
Cerrados (2)	1,040,000.00	1.54%	63.00%
Mata Atlântica (3)	1,085,000.00	0.50%	25.00% 8,00%
Marinha e Costeira (4)	570,000.00	0.30%	< 30.00% (?)
Caatinga (4)	1,000,000.00	0.10%	< 10.00% (?)
Planalto Sul + Campos (4)	350,000.00	1.00%	< 30.00% (?)

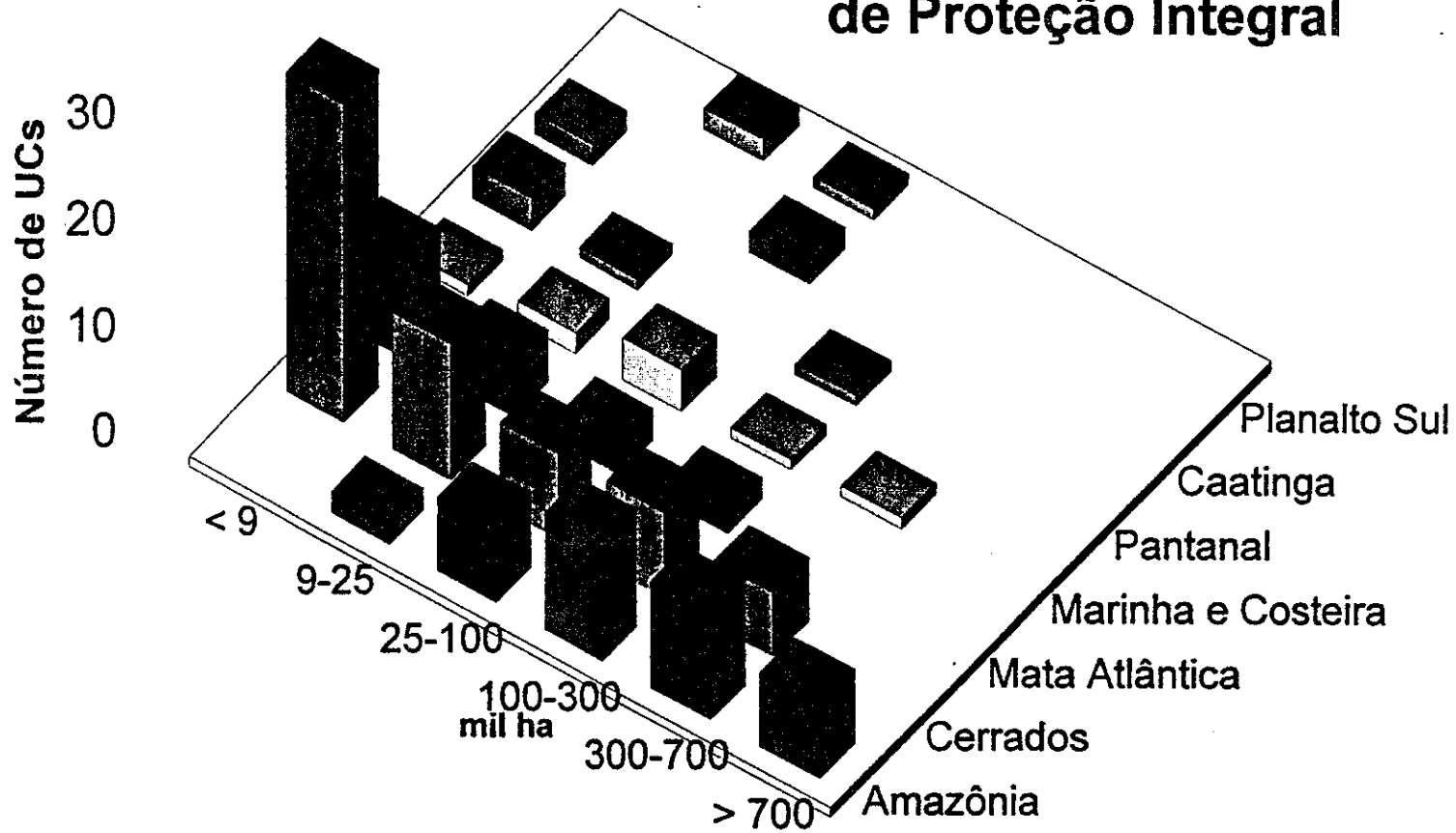
(1) Rylands, A.B. (1991). The Status of Conservation Areas in the Brazilian Amazon. WWF Publication

(2) Dias, B.F. (1994). Áreas Protegidas no Cerrado Brasileiro. MMA

(3) Câmara, I. G. (1991). Plano de Ação para a Mata Atlântica. Fundação SOS Mata Atlântica

(4) IBGE (1993). Recursos Naturais e Meio Ambiente. Uma visão do Brasil.

Fig. 2 Unidades de Conservação de Proteção Integral



GRUPO III

MECANISMOS COMPENSATÓRIOS E DE INCENTIVOS

1 - ICMS ECOLÓGICO

CONCEITO: O mecanismo atua na ampliação e melhoria da qualidade de unidades de conservação, a partir de uma visão sistêmica, contribuindo para interação entre unidades de conservação de domínio público e privado, nos três âmbitos de governo. Representa uma importante alavanca na construção dos Sistemas de Unidades de Conservação Estadual e Federal.

RECOMENDAÇÕES:

- Recomendar a instituição de legislações estaduais similares às existentes no Paraná e São Paulo, que estabelecem entre as variáveis para o rateio dos recursos do ICMS destinado aos municípios, o critério ambiental, especialmente em função da existência de unidades de conservação no território municipal, de acordo com as especificidades regionais;

- Recomendar a instituição de instâncias de controle social, a nível local, sobre aplicação dos recursos repassados pelo ICMS ECOLÓGICO, com ênfase na utilização destes na conservação ambiental. Os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, bem como o órgão gestor da lei, devem disponibilizar todas as informações sobre os resultados e o processo de cumprimento da lei;

- Pugnar pela melhoria da estrutura institucional dos órgãos executivos, que implementam atividades sobre o ICMS ECOLÓGICO, dando-lhe a devida prioridade, inclusive, disponibilizando recursos materiais e humanos para concessão das atividades;

- Recomendar e fomentar a articulação de municípios beneficiários do ICMS ECOLÓGICO, visando a sustentação política do instrumento e promover a transparência nos gastos públicos municipais;

- Recomendar ao Congresso Nacional que na reforma tributária e fiscal seja garantido a exigência, no rateio dos recursos dos impostos sobre o consumo (ex. ICMS), do critério ambiental;

- Incorporar ao Projeto de Lei que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, um dispositivo que garanta tratamento diferenciado no rateio do ICMS aos municípios que possuam em seus territórios unidades de conservação.

- Recomendar a realização de estudos sobre a possibilidade da utilização de mecanismos similares aos utilizados no Paraná e São Paulo, para os tributos federais.

2 - INCENTIVOS À CRIAÇÃO DE RESERVAS PARTICULARES DO PATRIMÔNIO NATURAL - RPPN

A ferramenta legal do Decreto nº 98.914 que institui as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) é um mecanismo importante e complementar ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação do Brasil.

Em vista da relevância deste mecanismo para a ampliação de proteção da biodiversidade no Brasil, torna-se necessária sua imediata revisão com ampla participação da sociedade. Desta forma, apresentam-se abaixo as seguintes recomendações:

- Rever o decreto em seus artigos e princípios visando clareza e definição em suas determinações, critérios e objetivos;
- Rediscutir o parágrafo segundo do Art. 6º, relacionado a apreciação e consequente obrigatoriedade de licenciamento de pesquisas em uma RPPN;
- Estudar mecanismos visando a desburocratização, simplificação e agilização do processo de criação das RPPNs;
- Definir com clareza os limites a serem impostos às propriedades transformadas em RPPNs (usos e/ou atividades);
- Criar outros incentivos (i.e., tributários, fiscais, econômicos etc) aos proprietários (pessoas físicas e jurídicas) que instituem RPPNs (a exemplo da tentativa em curso no Paraná). No presente documento, sugerimos alguns itens que poderiam ser estudados como incentivos, a saber: prioridade de concessão de crédito e incentivo em instituição oficial, auxílio nos processos de restauração e recuperação de áreas, estimular e incentivar o desenvolvimento de atividades de ecoturismo e educação ambiental;
- Maior divulgação junto à sociedade.

Além disto, recomenda-se o estímulo à instituição de RPPNs de caráter estadual, segundo especificidades regionais (exemplos do Paraná e Mato Grosso do Sul).

3 - COMPENSAÇÃO ORIENTADA PELA RESOLUÇÃO Nº 10 DO CONAMA

Recomendação:

- Exigir o cumprimento da Resolução nº 10 do CONAMA, em especial em relação as compensações devidas pelas concessionárias de Energia Elétrica, com a viabilização, implantação e manutenção das unidades de conservação, criadas como compensação pelo impacto causado pela construção de barragens.

4 - PRÊMIO/COMPENSATÓRIO ESTADUAL

Recomendação:

- Recomendar a instituição de mecanismo legal, similar ao projeto que está em tramitação na Assembléia do Estado de São Paulo, que aloca recursos do tesouro do estado, destinando-os a municípios que possuam unidades de conservação em seus territórios.

5 - ECOTURISMO

Tendo como base a definição resultante da Oficina de Planejamento promovida pelo Grupo de Trabalho Interministerial (MMA, MICT, IBAMA, EMBRATUR) em agosto de 1994, ECOTURISMO é "um segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista através da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações envolvidas".

Dessa forma, ao abranger em sua conceituação a dimensão do conhecimento da natureza, a experiência educacional interpretativa, a valorização das culturas tradicionais e a promoção do desenvolvimento sustentável, diversos mecanismos compensatórios podem ser estabelecidos para a criação, implantação e manutenção de UC's, tais como:

- Criação de alternativas de arrecadação para as Unidades de Conservação, tais como: cobrança de ingresso, implementação do comércio correlato, promoção de programas de visitação e oferecimento de oportunidades de uso prolongado (acomodações, pousadas, albergues da juventude, etc).

- Diversificação da economia regional, através da indução do estabelecimento de micros e pequenos negócios.

- Geração de empregos locais e regionais.

- Promoção do melhoramento das infra-estruturas de transporte, comunicação e saneamento nas áreas de acesso/entorno.

- Promoção da melhoria nos equipamentos das áreas protegidas em parcerias.

- Auxílio na fiscalização das UC's.

- Estabelecimento de parcerias, terceirizações e concessões de uso, preferencialmente envolvendo comunidades locais, municipais e/ou regionais.

- Promoção da educação ambiental e da capacitação técnica das comunidades envolvidas.

O documento "Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo" enfatiza a necessidade da criação de mecanismos compensatórios, ademais de arrolar nove ações e as respectivas estratégias para o desenvolvimento da atividade incluindo ações específicas a serem implementadas em UC's, entre outros aspectos.

GRUPO IV

Regularização Fundiária

Parte I - Discussões sobre as questões apresentadas pelos organizadores:

1. Estão os preceitos legais e os procedimentos de regularização fundiária de UCs claros e bem estabelecidos para atender os objetivos de conservação no Brasil?

Os preceitos legais e os procedimentos de regularização fundiária (entendida aqui como a regularização do patrimônio imobiliário das Unidades de Conservação) são claros e não levantam dúvidas quanto aos procedimentos a serem adotados para atender os objetivos de conservação no Brasil.

Os maiores problemas são os de capacidade de gestão dos órgãos do poder público e falta de vontade política para realizar esta regularização.

2. A base de informações e de recursos humanos necessária para os processos de regularização fundiária são apropriados e suficientes?

A base de informações para os processos de desapropriação deve ser levantada caso a caso.

Há insuficiência de pessoal capacitado para realizar os levantamentos fundiários das áreas das UCs e para os procedimentos avaliatórios das propriedades, necessários a instrução dos processos de desapropriação.

Ao mesmo tempo, ocorre a questão da insuficiência de pessoal, no IBAMA, para assumir o controle das áreas após a desapropriação e para fazê-las funcionar, efetivamente, como uma Unidade de Conservação.

3. Quais os processos de regularização fundiária que poderiam concorrer para a implantação de UCs no Brasil?

As terras que já são do patrimônio da União ou dos Estados devem ser entregues à gestão do órgão responsável pela Unidade.

As terras particulares, existentes no interior das mesmas, devem ser incorporadas ao patrimônio público, através dos instrumentos de desapropriação já existentes ou da doação de terras.

4. Que alternativas de financiamento podem ser encontradas para a regularização fundiária?

Sugerimos o estudo das alternativas abaixo para o financiamento das necessárias desapropriações, além da dotação de recursos no Orçamento da União:

a) Dispositivo legal, permitindo que se efetue a indenização através de Títulos Patrimoniais da União, de liquidez imediata, no caso de desapropriações para fins ambientais. (estas desapropriações passariam a ser decretadas por interesse social). Haveria, então, o estabelecimento de um limite anual para a emissão destes títulos pela União, autorizado pelo Banco Central.

b) A criação de um fundo especial, junto ao IBAMA, para a indenização de áreas desapropriadas para implantação de unidades de conservação.

Pelo menos 20% da arrecadação do órgão, mais os recursos destinados à desapropriações, referentes a contrapartida a recursos internacionais obtidos.

c) A destinação de recursos do FNMA (Fundo Nacional do Meio Ambiente), para a desapropriação de terras destinadas a implantação de unidades de conservação.

5. O que deve ser feito com o problema de expiração da vigência dos Decretos para fins de desapropriação?

A caducidade do dispositivo que autoriza a desapropriação das terras inclusas em uma unidade de conservação, não tem nenhuma relação com a vigência do ato que a cria.

Qualquer alteração na Unidade, de acordo com a Constituição Federal art. 225 § 2º inciso III, deve ser objeto de Lei.

O grupo sugere que sejam reeditados os decretos, no que diz respeito à desapropriação, sempre que a lei facultar.

Além disto, sempre que ocorrer a expiração de vigência do prazo para desapropriação, deve o IBAMA, notificar a sociedade, através da imprensa, que continua em vigor o ato que criou a UC, com todas as restrições que lhe são inerentes. Esta notificação deve ser por edital, em jornal de grande circulação na região em que se insere a Unidade.

Deve ser modificada a política atualmente vigente de somente se editar o decreto de criação ou desapropriação de uma Unidade após a alocação de recursos no Orçamento da União.

Tal situação desconsidera o fato de que o prazo legal para se efetivar a desapropriação da área, no caso de utilidade pública, é de 5 anos e que a partir da decretação é que se poderá prever os recursos necessários no Orçamento da União.

6. O que deve ser previsto no projeto de lei do SNUC quanto a regularização fundiária?

Deverão ser estudadas para inclusão no Projeto de Lei nº 2.892/92, em fase de discussão no Congresso Nacional, as propostas de alternativas financeiras indicadas na alínea "d", bem como a possibilidade de aplicação do rito sumário nos processos de desapropriação para fins de implantação da Unidades de Conservação.

7. Caso a próxima revisão constitucional permita, o que deveria ser incluído para efeito de regularização fundiária de UCs?

Estudar a possibilidade de, caso necessário, emendar a constituição, de modo a permitir a utilização de títulos patrimoniais da União, para indenização das desapropriações, conforme exposto na alínea "d"

8. Como os aspectos administrativos da condução dos processos de regularização podem ser melhorados?

Para melhorar as condições dos processo de regularização fundiária deve-se proceder: a desconcentração do processo decisório no IBAMA, treinamento de pessoal para os trabalhos técnicos em levantamentos fundários e avaliações adoção do rito sumário,.

9. É possível tentar emendar o orçamento de 1995 para atender a regularização fundiária?

Essa é uma iniciativa de caráter político a nível de Ministro do Meio Ambiente a ser implementada junto ao Congresso Nacional e às autoridades financeiras.

Entendemos que deveria haver um programa plurianual de alocação de recursos orçamentários objetivando regularizar a situação fundiária de todas as unidades de conservação.

10. Como garantir a integridade das UCs enquanto não for equacionado o problema da regularização fundiária?

A integridade das UCs enquanto não se procede a desapropriação da área, face o direito de propriedade, poderá ser mantida invocando a função social da propriedade, garantida constitucionalmente.

Parte II - Propostas para aprimoramento do Projeto de Lei 2.892/92

No artigo 21, do Capítulo IV (da criação, implantação e gestão das unidades de conservação), inserir os seguintes novos parágrafos ou artigos, na seqüência apresentada, conforme melhor técnica legislativa:

Parágrafo 1º (ou artigo 22) - a desapropriação será feita mediante utilidade pública, podendo ser invocado, também, o interesse social face a função social ambiental, prevista na Constituição Federal.

Parágrafo 2º (ou artigo 23) - o pagamento das indenizações decorrentes do processo expropriatório poderão ser efetuadas com Títulos Patrimoniais da União.

Parágrafo 3º (ou artigo 24) - nos processos de desapropriação das unidades de conservação utilizar-se-á o rito sumário, previsto na Lei.

Parágrafo 4º (ou artigo 25) - para a determinação do valor da área indenizável nas unidades de conservação, será utilizado o princípio de que o acessório acompanha o principal, não sendo computados valores específicos de atributos ou recursos naturais.

Parágrafo 5º (ou artigo 26) - nos casos em que a remoção de populações humanas for indispensável para a implantação de unidades de conservação, caberá ao poder público promover o reassentamento dessas populações em condições adequadas, sem prejuízo dos direitos patrimoniais que possuem na área de origem, que deverão ser devidamente indenizados.

No Capítulo VI, que trata das disposições gerais e transitórias, incluir os seguintes artigos:

Artigo ____ - Será criado, junto ao IBAMA, um fundo especial para indenização de áreas desapropriadas em unidades de conservação federais.

Parágrafo único - Para a constituição do fundo de que trata o caput desse artigo, serão revertidas pelo menos 20% da arrecadação anual do IBAMA, bem como as dotações orçamentárias da União.

Artigo ____ - O órgão público responsável pela administração de unidades de conservação deverá, no prazo de um ano da criação da unidade, elaborar o levantamento fundiário, incluindo propriedades e posses, tornando-o acessível a todos os interessados.

Parágrafo único - Nos casos das unidades de conservação existentes do ato da aprovação dessa Lei, caberá ao órgão público responsável realizar o levantamento fundiário da totalidade das unidades de conservação sob sua administração no prazo de 5 anos.

Parte III - Recomendações

1. Criação de um Grupo de Trabalho Interministerial, composto pelo Ministério da Justiça, Meio Ambiente, SEPLAN, FUNAI, IBAMA, ONGs ambientalistas e ONGs indigenistas, entre outras, para propor solução para os casos de sobreposição de unidades de conservação em áreas indígenas, situação que ocorre em, aproximadamente, 10% das unidades de conservação de uso indireto na Amazônia Legal.

Como premissa fundamental a ser seguida pelo poder público, a regularização dos perímetros das UCs, quando sofrerem alteração devido a sobreposição com Áreas Indígenas, deverá garantir a manutenção da área original da UC, através da incorporação de outras áreas limítrofes.

2. O IBAMA deve levantar e estudar com urgência a situação das Reservas Florestais, objetivando a transformação das áreas que não tenham sido destinadas criação de Áreas Indígenas ou UCs, o que equivale a aproximadamente 14% da área total decretada na época (1.700.000 ha), em novas unidades de conservação, sempre que seus atributos naturais assim o indicarem.

3. O DNPM deverá tornar sem efeito os processos referentes a solicitação de pesquisa, autorização de pesquisa e concessão de lavra incidentes nas Unidades de Conservação de Uso Indireto, que apenas na Amazônia Legal correspondiam a 282, em dezembro de 1993.

4. O grupo recomenda, ainda, que seja estudada a possibilidade de cobrança de royalties decorrentes da exploração de recursos naturais nas Unidades de Conservação de Uso Direto.

GRUPO V

RECOMENDAÇÕES FINAIS

- O planejamento deve ser processual, participativo, estratégico.
- Envolvimento interinstitucional.
- Envolvimentos com diversos segmentos da sociedade que deve ser envolvida no processo de planejamento, gestão e recebimento dos benefícios advindos da existência das UC's.
- Socialização de maneira clara das informações dos documentos existentes, relativos a gestão das UC's, que definem diretrizes para o gerenciamento destas e envolvimento do entorno, tais como o documento "Diretrizes para Elaboração de Plano de Manejo" e o roteiro para elaboração dos Planos de Ação Emergencial.
- Não apropriação da estrutura institucional.
- Mais autonomia administrativa e financeira da unidade gestora das UC's.
- É necessário formar quadro de pessoal e reprodução destes, que se "afinem" com a filosofia do trabalho, aprimorando os critérios de seleção, mais específicos para a área de atuação.
- Tentativa de superar os condicionamentos políticos para a ocupação dos cargos.
- Agilizar a regulamentação das UC's.
- UC's de uso direto - a estas, as concessões para atividades econômicas devem se basear no aspecto de sustentabilidade.
- Equacionar as exigências dos editais de licitação, de modo que os pesquisadores, empreendedores, especialmente, das comunidades do entorno, possam concorrer.
- Rever as condições contratuais de concessões vigentes, de modo a se aumentar o percentual destinado diretamente às UC's.
- Sistematizar, divulgar e avaliar as diretrizes da instituição gestora das UC's, relativas ao entorno e zelar para o cumprimento das mesmas.
- Estimular a criação de novos comitês comunitários e a manutenção dos já existentes que auxiliam e que sejam envolvidos em um processo permanente de consulta para o manejo e o gerenciamento das UC's.
- Cultivar uma política de boa vizinhança, especialmente com o entorno imediato, independente dos envolvimentos jurídicos da instituição central com os vizinhos.
- Considerando que a pesquisa é atividade extremamente importante para as UC's, para as ciências como um todo e que o tema necessita sistematização, recomenda-se a realização de um "Workshop" a nível nacional, promovido pelo Ministério do Meio Ambiente, com o envolvimento do CNPq. Neste, levantaria-se tudo que já foi feito nas UC's e, tentaria-se reunir o maior número possível dos pesquisadores que já trabalharam nas UC's e em seu entorno, para definirem uma política de realização de pesquisas nas UC's que contemplaria:
 - Prioridades de pesquisas, prevalecendo temas que subsidiem diretamente o manejo e o gerenciamento das UC's, mas não desprezando quaisquer outros, submetidos à apreciação para autorização. Neste caso, as lacunas seriam identificadas;

- A flexibilidade que o processo requer, acabando com a burocracia e a rigidez que o processo atual demonstra.
- O processo de controle da realização das pesquisas nas UC's, mostrando que o pesquisador é mais um parceiro dos trabalhos, que um problema.
- Um programa de incentivo e divulgação para a realização de pesquisas nas UC's.
- A necessidade de haver um compromisso do pesquisador com a UC.
- A definição de critérios de avaliação das propostas de pesquisas, para se evitar casos em que o pessoal envolvido neste processo não tem competência para o julgamento.
- A institucionalização do envolvimento dos moradores locais e dos funcionários das UC's, quando possível, com os pesquisadores.

Diante disto, sugere-se que seja criado um setor específico, dentro da instituição gestora das UC's para que a implantação desta política de pesquisas, alimente o banco de informações que viria a ser formado e o faria funcionar para a difusão de dados e suporte para conservação da biodiversidade.

Com a relação as lacunas, o Grupo V, identificou a necessidade de um tema que discutisse a legislação relativa ao manejo e gerenciamento das UC's e a questão de pessoal. Ainda, o grupo ressentiu-se da necessidade da distribuição de documentos já existentes, discutidos anteriormente e já em implantação, para subsidiar e nivelar o conhecimento dos participantes.

Tendo-se em vista todos os problemas neste fórum levantados, o Grupo V vem reiterar e apoiar a iniciativa já em andamento, de se conduzir o processo de criação de um órgão mais independente e específico, que venha tratar somente da complexidade dos assuntos relativos às UC's. Ressalta-se que isto viria também de encontro aos anseios dos atuais chefes das UC's, manifestados, formalmente na "Carta de Curitiba", de agosto de 1.994, em anexo.

Grupo VI

Co-Gestão

I - Introdução

Considera que até o momento a co-gestão em UC's têm sido realizada apenas como uma alternativa de suprir carências do órgão responsável, sem a existência de uma política institucional clara e precisa, que de fato possibilite melhoria qualitativa no exercício de gerenciamento das UC's.

Considera que na forma atual de co-gestão, os procedimentos para sua prática são complexos e demorados, tanto em sua formalização quanto em sua operacionalização .

Considera que esta situação tem gerado interpretações conflitantes sobre as funções, objetivos, limitações e possibilidades de co-gestão, e que nas poucas UC's onde vem sendo executados trabalhos considerados pelo órgão (no caso IBAMA) como de co-gestão, estes constituem-se em tarefas específicas dentro de um horizonte de tempo determinado.

II - Recomendações (Situação ideal de governo)

1 - Co-gestão não pode ser entendida e utilizada apenas como supridora de carências circunstanciais do órgão público.

2 - Para que haja co-gestão é preciso que o órgão público esteja presente na Unidade de Conservação, através de quadro de pessoal qualificado.

3 - O IBAMA adote um enfoque ou modelo participativo, amplo, multidisciplinar e de equipe para o gerenciamento das UC's, e que este poderá se dar através de comitês ou conselhos locais para cada unidade de conservação cuja composição permita (aquelas com Plano de Manejo ou Plano de Ação Emergencial em execução). Estes comitês devem ser presididos pelos chefes das Unidades. O IBAMA deve sempre buscar formas de agir junto à sociedade civil organizada, diretamente envolvida com a UC's.

Perdurando a situação atual, são remotas as condições para uma co-gestão ideal, porque para isso seria necessário que as instituições co-gestoras estivessem em igualdade de condições no que se refere à capacidade de programação e de execução dos instrumentos de manejo e administração, o que não é atualmente o caso em razão da fraqueza institucional do IBAMA.

Se considerarmos como hipótese plausível que o Estado vai se reestruturar, que um novo esquema administrativo será montado para assumir a responsabilidade legal das UC's, que as deficiências financeiras e de recursos humanos serão eliminadas, propomos, como esquema de co-gestão o seguinte processo, somente exequível a médio prazo:

- O poder público definirá - segundo procedimento democrático - a estrutura legal de manejo e gerenciamento das UC's, segundo novos regulamentos, ditados por uma nova legislação definida por uma política ambiental elaborada.

- Essa estrutura legal servirá de base para definição dos parâmetros que regulamentarão todas as atividades a serem desenvolvidas nas UC's.

- Nas UC's nas quais existem condições: 1. Presença de instituições - ONGs e OGS - com um forte potencial de trabalho ou interessadas em problemas ligados à UC's; 2. Plano de Manejo ou Planos de Ação Emergencial já elaborados, será criado um Conselho Deliberativo da UC, do qual participarão os representantes dos diferentes setores da sociedade local e os representantes da Instituição Federal responsável. Esse conselho terá por função:

* Planejar (dentro dos parâmetros definidos pelo órgão responsável) o manejo e administração da UC.

* Fazer executar o planejamento pela equipe responsável e monitorar a execução.

- O presidente do Conselho será o chefe da UC, e a Secretaria Executiva será a instituição com melhores possibilidades em executar as funções de co-gestor junto ao IBAMA.

- Nas UC's onde as condições para criação de um Conselho Deliberado não forem reunidas, será formado um Conselho Consultivo, composto por representantes da sociedade local. Os chefes da UC's deverão trabalhar em estreita colaboração com a direção dos representantes locais, devendo ser sempre consultados. Deverá haver uma forte colaboração institucional entre as entidades governamentais e outras gestoras oficiais. Aconselha-se que seja elaborado um Programa de Pesquisa a ser submetido às instituições financeiras para que seja alocada quotas de bolsas, específicas para a UC's, permitindo que pesquisadores e teóricos participem dos trabalhos e iniciem um processo de formação da comunidade para que a mesma assuma suas funções de cidadãos.

OBS.: Não houve consenso no grupo referente a algumas recomendações finais, este relato registra a opinião da maioria.