



**COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR,
MEIO AMBIENTE E MINORIAS**

ANEXO II

**DOCUMENTOS DO *WORKSHOP* "POLÍTICAS
DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO",
PROMOVIDO PELO MINISTÉRIO DO MEIO
AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E
DA AMAZÔNIA LEGAL NO PERÍODO DE
29/11 A 02/12/94**

1

MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE
E DA AMAZÔNIA LEGAL

Departamento de Gestão Ambiental
Fax nº (061) 322-5635 Ramal: 352
Espanada dos Ministérios, Bl. "B" 8º andar
Brasília/DF - Tel.: (061)322-5635 Ramal: 218

DESTINATÁRIO: _____

Nº DE FAX: _____

DATA: _____

Nº DE PÁGINAS: _____

ESTA +

Nº DO DOCUMENTO: _____

MENSAGEM

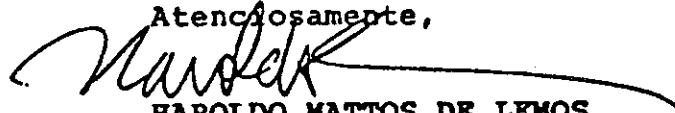
Senhor

O Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal-MMA, através da Secretaria de Coordenação dos Assuntos de Meio Ambiente, convida Vossa Senhoria para participar de Workshop "Política de Unidade de Conservação" que fará realizar em Brasília, no período de 29 de novembro à 02 de dezembro de 1994.

O objetivo desta reunião é discutir o papel das Unidades de Conservação no contexto da política ambiental brasileira e elaborar recomendações de diretrizes e políticas para o setor.

Informo que as despesas de locomoção e hospedagem serão custeadas por este Ministério. Dessa forma, solicito que nos confirme sua presença, enviando-nos dados pessoais, que deverão ser encaminhados em nome de Heloiso Bueno Figueiredo - Coordenador de Planejamento da Gestão Ambiental, telefone (061) 322.5635 ramal 274 ou fax (061) 322.5640 ramal 352.

Atenciosamente,


HAROLDO MATTOS DE LEMOS
Secretário de Coordenação dos Assuntos
de Meio Ambiente

2

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E DA AMAZÔNIA LEGAL Secretaria de Coordenação dos Assuntos do Meio Ambiente Departamento de Gestão Ambiental Fax n° (061) 322-5635 Ramal: 352 Esplanada dos Ministérios, Bl. "B" 8° andar Brasília/DF - Tel.: (061) 322-5635 / 322-5640 Ramal: 215	
DESTINATÁRIO:	
N° DE FAX:	DATA:
N° DE PÁGINAS:	N° DO DOCUMENTO:
MENSAGEM	

Prezado(a) Senhor(a),

Agradecemos a confirmação da presença de V.Sa. no Workshop "Política de Unidade de Conservação" e aproveitamos a oportunidade para prestar maiores esclarecimentos sobre o evento.

Esta reunião que contará com a presença de mais de 40 (quarenta) especialistas da área tem por objetivo discutir as principais questões que envolve as Unidades de Conservação no país e que tipos de soluções poderão ser colocadas em prática para que elas (UC's) venham efetivamente desempenhar os importantes papéis que lhes são reservados.

O que se pretende obter são propostas de soluções alternativas e inovadoras para os velhos problemas - regularização fundiária, pessoal, manejo, etc. Por outro lado, não se pode deixar de avaliar o importante e crescente papel que vem sendo desempenhado por outros segmentos da sociedade na criação de novas UC's, no processo de co-gestão, na valorização científica destas áreas, entre outros.

Outro aspecto importante a ser discutido é aquele que refere-se à representatividade ecológica das áreas já criadas e que políticas e ações deveriam ser adotadas diante da necessidade de se ter um sistema representativo de nossa diversidade biológica, de maneira a contemplar os processos de evolução natural dos nossos ecossistemas.

Desta forma, o Workshop foi estruturado de modo que estes assuntos sejam discutidos dentro do temário abaixo apresentado, podendo inclusive ser ampliado em função das discussões iniciais.

Painel 01. Conceituação de Áreas Protegidas

- Definição dos conceitos de categoria de Unidade de Conservação e sua adequabilidade ao Brasil, levando-se em consideração os aspectos de regularização fundiária, implantação e gestão.
- Panorama geral sobre a distribuição das diferentes categorias de UC por bioma e por Unidade Federativa, e suas respectivas participações nestas áreas.
- Oportunidade e viabilidade de se definir e criar novas categorias de UC, levando-se em conta os aspectos de proteção da biodiversidade, desenvolvimento sustentável e sócio-econômicos.

Painel 02. Ampliação da Proteção Ambiental

- Panorama geral da representatividade dos biomas nacionais nas UC's legalmente criadas e administradas pelo Poder Público Federal.
- Entraves legais, administrativos e práticos para ampliar a atual Rede de UC's.
- Mecanismos facilitadores e incentivadores para criação de novas áreas protegidas (existentes e/ou necessários).
- Proposição de ampliação da Rede, por categoria de UC e por bioma.
- Proposição de modificação na legislação para incentivar e facilitar a criação de novas UC's.

Painel 03. Instrumentos de Gestão de Unidades de Conservação

- Análise sobre a situação atual dos Instrumentos de Gestão, abordando, entre outros aspectos: existência ou não, aplicabilidade e eficácia, forma de elaboração.
- Avaliação sobre alternativas para estabelecimento de outros instrumentos mais ágéis como por exemplo: Plano de Ação Emergencial, Avaliação Expedida dos Recursos Ambientais.
- Acordos de cooperação possíveis de serem utilizados.

Painel 04. Co-Gestão de Unidades de Conservação

- Avaliação das facilidades e dificuldades, para adoção de sistema de co-gestão das UC's, tendo por base a atual legislação e procedimentos administrativos.
- Proposição de modificação ou adaptação da legislação ou normas administrativas para incentivar a co-gestão e programas de parceria.
- Análise comparativa entre o atual sistema de gestão direta e o regime de parceria.

Painel 05. Mecanismos Compensatórios

- Avaliação das propostas sobre "ICMS Ecológico" que vem sendo adotados nos Estados de São Paulo e Paraná.
- Possibilidade de redução de impostos federais estaduais e municipais e ampliação dos fundos de participação objetivando incentivar a proteção ambiental.
- Royalties ecológico.

Painel 06. Regularização Fundiária de Unidades de Conservação

- Panorama geral sobre a situação geral das UC's, abordando os seguintes aspectos: área total existente, área regularizada, tipo de ocupação, comprometimento da área, procedimentos jurídico-administrativos atualmente adotados para regularização, embasamento legal.
- Dificuldades para solucionar a questão fundiária (administrativa, financeira, legal, etc.).
- Recomendações de soluções alternativas para agilização dos procedimentos usuais ou adoção de procedimentos não usuais e medidas de viabilização.

para que o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal possa atuar politicamente nas diferentes esferas de sua competência. Espera-se, ainda, obter propostas de estratégias e ações políticas - objetivas e factíveis - para que o MMA possa agir, inclusive com a participação de outros setores organizados da sociedade, no sentido de consolidar uma Política Nacional de Unidades de Conservação.

Em anexo encaminhamos a programação do evento e lista de participantes.

Atenciosamente,



HAROLDO MATTOS DE LEMOS
Secretário de Coordenação dos
Assuntos do Meio Ambiente

3

WORKSHOP "POLÍTICA DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO"

Objetivo

Discutir o papel das Unidades de Conservação no contexto da Política Ambiental Brasileiras e elaborar recomendações de Diretrizes e Políticas para ação Governamental nesta área.

Local

Academia de Tênis
Setor de Clubes Esportivos Sul
Trecho 4 lote 1B - 70.200.000
Brasília-DF
PBX: (061) 316.6161
FAX: (061) 316.6268

Temas

Conceituação de Áreas Protegidas
Regularização Fundiária
Instrumentos de Gestão e Integração
Co-Gestão
Ampliação da Proteção Ambiental
Mecanismos Compensatórios

PROGRAMA

29 de novembro de 1994

14:30 h

- Abertura
- Apresentação da metodologia e pressupostos da reunião
- Intervalo (20 min)
- Apresentação dos textos básicos e principais questões propostas
- Discussão em plenário para definição do produto final e seus destinos

30 de novembro de 1994

9:00 h

- Organização de grupos e orientação
- Discussão em grupos para identificação das lacunas
- Intervalo (20 min)
- Discussão em grupos (identificação dos problemas e causas)

12:00 - 13:30h - Almoço

14:00 h

Apresentação dos problemas identificados pelos grupos

Discussão em plenário dos problemas identificados

Intervalo (20 min.)

Discussão em plenário (conclusão da identificação dos problemas e causas)

01 de dezembro de 1994

9:00 h

- Orientação dos grupos
- Discussão em grupos das diretrizes baseadas nos problemas e causas identificados
- Intervalo (20 min)
- Discussão em grupos (identificação das diretrizes)

12:00 - 13:30 h Almoço

14:00 h

- Apresentação das diretrizes pelos grupos
- Discussão em plenário das diretrizes identificadas
- Intervalo (20 min)
- Discussão em plenário (conclusão das diretrizes)

2 de dezembro de 1994

9:00 h

- Organização e orientação dos grupos
- Discussão em grupos:
- Priorização das diretrizes
- ações para curto e médio prazo
- Intervalo (20 min)
- Discussão em plenário das prioridades

12:00 - 13:30 h - Almoço

14:00 h

- Discussão em plenário:
- formato final do documento
- destinos políticos do documento
- Intervalo (20 min)
- Encerramento

Brasília, 29/11 à 02/12/94

Lista de Participantes

NOME	INSTITUIÇÃO	ENDEREÇO	TELEFONE	FAX
Adriana Moreira	USAID	Av. das Nações Lt 801 Cx. Postal 1093 70403-900 Brasília-DF	(061) 321.7272	(061) 225.9136
Alarico Jacomo	MMA	Esplanada dos Ministérios Bl "B" - 6º andar	(061) 355.5635/331	(061) 223.6800
Alexandre Fernandes Araujo	UNB	UNB - Departº de Zoologia - Brasília-DF	(061) 396.2265	(061) 272.1487
Aline Tristão Bernardes	BIODIVERSITAS	R. Maria Vaz de Melo, 71 31.260-110 - Belo Horizonte-MG	(031) 443.2119,	(0310 441.7037
Alyson Coutinho	DIREC/IBAMA	Av. L4 Norte - Qd. 603 0 SAIN Brasília-DF	(061) 225-4352	(061) 225.7517
Angela Tresinari	TCN	SHIS QL Conj. 3 Casa 20	(061) 366-2953	(061) 366.1321
Antonio Carlos Alves de Oliveira	Ass. Legislativa - SP	Av. Pedro Álvares Cabral, s/n 04097-900 - São Paulo S. A	(011) 884.2861	(011) 884.2050
Antonio Carlos Diegues	USP	Pró-Reitoria Pesquisa - NUPUB - rua do Anfiteatro, 181 - Colméia Favo 8 Cidade Universitária de São Paulo	(011) 818-9307	(011) 815.0167
Aurélio Viana	IEA	SCLN 210 Bl. "C" salas 211/213 70.862-090 Brasília-DF	(061) 347.9674	(061) 347.5214
Bernardo Ortiz	CSE/CPNAP/UNCAQUITO	Av. Atahualpa, 955 y República - Quito Equador	59 (32) 46-6622	59 (32) 46-6624
Bruno da Silveira	ARACRUZ FLORESTAL			(021) 536.3220
Carlos Miller	Fund. Vitória Amazônica	Qd. C, Casa 3 69060-370 - Manaus/AM	(092)842-1336 (2803)	(092)236-3257
Célio Valle	Inat. Estadual de Florestal	Rua Paracatu, 304 - Barro Preto 30180-090 - Belo Horizonte /MG	(031) 295.1655	(031) 295-2803
Cezar Vitor do Espírito Santo	FUNATURA	SCLN 107 - ED Gremíni Center II Bl. "B" Sala 201/10 - 70.743 - 520 Brasília - DF	(061) 274.5449	(061) 279.5324
Denise Hamu	MMA	Esplanada dos Ministérios - Bl. B.- 5º andar 70106-900 - Brasília-DF	(061)322.5635	(061) 226.4345
Dep. Fábio Feldmann	Câmara dos Deputados	Câmara dos Deputados - Anexo III Gab. 473 70.106-430 Brasília/DF	(061) 318-4473 (061) 318-5473	(061) 2260592
Eduardo Martins	WWF	SHIS EQ - QL 6/8 Conj. E 2º andar 71620-430 Brasília-DF	(061) 248.2899	(061) 248-7176
Fábio de Jesus	DEUC - IBAMA	IBAMA - SEDE	(061) 316.1180	(061) 225.7517
Gislaine Disconzi	MMA	Esplanada dos Ministérios Bl "B" - 8º andar		
Gustavo Fonseca	Conservation International	Av. Antonio Abrahão Caram, 820 Conj 302 31275-000 Belo Horizonte/MG	(031) 441.1795	(031) 441.1795

Gustavo Soares de Freitas	Fund. Peruana para La Conservación de La Naturaleza(FPCN)	Lima- Peru	005114426616	005114427853
Heloisa Pedrosa	Assessoria Fábio Feldmann	Rua Pedroso Alvarenga, 401, Aptº 51 04531-010 São Paulo/SP	(011) 887-9369	(011) 884.2795
Heloíso Bueno Figueiredo	MMA	Esplanada dos Ministérios BI "B" - 8º andar	(061) 322.5635/274	(061) 322.5635/352
Henrique Vila. C. Ferreira	CNPq	SEPN Av. W/3 Norte, Q. 507 BI "B" 70740-901 - Brasília-DF	(061)274.1155/272.3799	(061) 273.2955
Ibsen Gusmão Câmara	Sociedade Nac. de Agricultura	Av. Gal. Justo, 171 - 2º andar 20021-130 Centro - rio de Janeiro/RJ	(021) 240.4149 (021) 2200738	(021) 2404189
Jader Soares Marinho	UNB	UNB Deptº Zoologia - Brasília-DF	(061) 348.2265	(061) 272.1487
João Batista Camara	DICOE/IBAMA	IBAMA - SEDE	(061) 316.1173	(061) 225.7517
João Carlos Thomé	Projeto TAMAR	Av. Paulino Miller, 1111 - Jucutuquara - Vitória/ES	(027) 981-1622	(027) 222-1417
João Paulo Capobianco	Inst. Socioambiental	Av. Higianópolis, 901 - B Higianópolis 01238-001 São Paulo/SP	(011) 825.5544	(011) 825.7861
Joaquim Martins S. Filho	FEAMMG	Rua Juvenal dos Santos 123, Aptº 02 Belo Horizonte/MG	(031) 3441829	(031) 342.1265
John Butler	WWF	SHIS EQ - QL 6/8 - Conj E 2º andar 71620-430 - Brasília-DF	(061) 248-2899	(061) 248.7176
José Carlos Carvalho	Inst. Estadual de Florestas	Rua Paracatu, 304 Barro Preto/ 30180-090 Belo Horizonte/MG	(031) 295.1469	(031) 295.2123
José Corrêa Machado	MMA	Esplanada dos Ministérios BI "B" - 8º andar	(061) 322.5635/160	
José Lázaro A. Filho	DEGER/IBAMA	IBAMA - SEDE	(061) 316.1184	(061) 225.7517
Kleber Ramos Alves	PNMA/IBAMA	IBAMA - SEDE	(061) 316.1071	(061) 321.6695
Lídio Corandin	MMA	Esplanada dos Ministérios BI "B" - 8º andar	(061) 322.5635/260	
Lindolfo de Carvalho Dias	CNPq	SEPN, Av. W3/Norte Q. 507 BI B 70743 - Brasília-DF	(061) 274.1055 (061) 274.1000	(061) 273.2955
Lourdes Ferreira	FUNATURA	SCLN 107 - ED Gremial Center II Bl. "B" Sala 201/13 - 70.743 - 520 Brasília - DF	(061) 274.5449	(061) 274.5324
Luca Fadovano	Inst. Ecológico Aqualung	Av. Londres 174, Bonsucesso 21041-030 - Rio de Janeiro/RJ	(021) 270.1955	(021) 260.2651
Lucila Pinsard Vianna	USP/SP	Rua Pau Brasil, 529 05471-030 - São Paulo/SP	(011) 813.5819	(011) 815.0167
Luiz Arthur Castanheira	DICRU/IBAMA	IBAMA - SEDE	(061) 316.1178	(061) 225.7517
Marcelo Szpilman	Inst. Ecológico Feldmann	Av. Londres 174, Bonsucesso 21041-030 - Rio de Janeiro/RJ	(021) 270.1955	(021) 260.2651
Maria Cecília Wey de Brito	Assessoria Fábio Feldmann	Rua Cheventins, 90 - Aptº 15 0508-020 - São Paulo/SP	(011) 887.9369	(011) 884-2795

Maria Celeste Guimarães	Assessora Fábio Feldmann	Câmara dos Deputados - Anexo III - Gab. 473 70180-900 - Brasília/DF	(061) 318.5377 /5473/4473	(061) 226.0592
Maria Elsa Solá	IEF/MG	Rua Paracatu, 304 Barro Preto/ 30180-090 Belo Horizonte/MG	(031) 295-1655	(031) 295.2803
Maria Iracema Gonzales	IBGE	Reserva Ecológica do IBGE C. P 08.770 - 70.312-970 Brasília - DF	(061) 562.2262	(061) 562.6800
Marília Marreco Cerqueira	MMA	Esplanada dos Ministérios Bl "B" - 8º andar	(061) 322.5635/215	(061) 322.5635/352
Miguel S. Milano	Fundação Boticário	Av. Anita Garibaldi, 491 Aptº 97 80540-180 - Curitiba/PR	(041) 283-1603	(041) 2835632
Milton Ricardo	GTZ/IBAMA/UC	SAIN L4 Norte - Bl. A Sala 14 70800-200 - Brasília-DF	(061) 316-1072	(061) 225-7517
Moacir Bueno Arruda	DICOE/IBAMA	IBAMA - SEDE	(061) 316.1173	(061) 225.7517
Nelson de Figueiredo Ribeiro		Av. Gentil Bitencourt, 1302 66040-000 - Belém-PA	(091) 224.7688	(091) 224-7688
Niède Guidon	Fundação Museu do Homem Americano	Rua Abdias Neves, 551 - São Raimundo Nonato 64.770 - Piauí/PI	(086) 582-1612	(086) 582-1656
Nilde Lago Pinheiro	IBAMA	IBAMA - SEDE	(061) 316.1003	(061) 3221058
Paulo Nogueira Neto		Rua Pedroso Alvarenga, 1245 5º andar 04531-012 - São Paulo/SP	(011) 211.1887	(011) 280.7354
Pedro Eymard C. Melo	Parque Nacional Itatiaia	Rio de Janeiro	(0243) 521461	(0243) 521652
Roberto Cavalcanti	Dep. Zoologia UNB	Campus UNB	(061) 348.2405	(061) 272.1497
Roberto Monteiro	MMA	Esplanada dos Ministérios Bl "B" - 8º andar		
Roberto Mourão	EXPEDITOURS	Rua Visconde de Pirajá, 433 6º andar - Ipanema 22410.002 - Rio de Janeiro/RJ	(021) 287.9697	(021) 521.4388
Rogério Vasconcelos de Sá	FINEP	Praia do Flamengo 20, 14º andar - Flamengo 22.210-030 Rio de Janeiro/RJ	(021) 276.0330	(021) 276.0581
Rubens Harry Born	Vitae Civilis	Rua MMDC, 172 Conj 03 05510-001 - São Paulo/SP	(011) 815.8524	(011) 815.8524
Russel Wid Coffin	PERMA - Ind de Bebidas S/A	Rua Dr. Lutz Palmier, 280 29119-900 - Niterói/RJ	(021) 717.5476	(021) 622.1126
Sandra Charity	WWF	SHIS EQ - QL 6/8 - Conj E 2º andar 71620-430 - Brasília/DF	(061) 248.2899	(061) 248-7176
Sebastião Azevedo	PROJUR/IBAMA	IBAMA-SEDE	(061) 316-1084	(061) 322-4115
Sérgio Brandt	DICRI/IBAMA	IBAMA-SEDE	(061) 316-1178	(061) 225.7517
Sônia Wiedmann	PROJUR/IBAMA	IBAMA-SEDE	(061) 316.1084	(061) 322.4115
Ubiraci Araújo	PROJUR/IBAMA	IBAMA - SEDE (061) 348.2265 (061) 272.1497	(061) 316.1084	(061) 322.4116
Wilson Loureiro	Inst. Ambiental do Paraná	Rua Desembargador Motta, 3384 80430-200 - Curitiba/PR	(041) 3221611	(041) 222.2850



SUBSÍDIOS PARA DISCUSSÃO
"Workshop Diretrizes Políticas
para Unidades de Conservação"



Brasília
Novembro 1994

CONTEÚDO

	Pág.
Unidades de Conservação: Um Debate Conceitual	1
Regularização Fundiária das Unidades de Conservação	22
Instrumentos de Manejo e Gerenciamento de Unidades de Conservação ..	31
Parcerias na Criação, Implantação e Gestão de Unidades de Conservação	42
Aumento da Área Protegida	47
Mecanismos Compensatórios e de Incentivos	56

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: UM DEBATE CONCEITUAL

1. Unidades de Conservação no Brasil

Os autores¹ 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 área protegida. 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 conduziriam o ser humano à meditação².

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 prevenção do desperdício e a democratização na utilização dos recursos naturais, tornando-se uma corrente de pensamento crítica do desenvolvimento a qualquer custo³. 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 Bananal⁴. 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*”⁵. Os primeiros Parques Nacionais brasileiros foram conceituados a partir da idéia de criação de monumentos públicos naturais⁶, com área delimitada, com o objetivo

1 Por exemplo, MEFFE, G.K. & CARROL, C.R. 1994. *Principles of conservation biology*. Sinauer Associates, Massachusetts (USA); DIEGUES, A. C. S. 1994. *O mito moderno da natureza intocada*. NUPAUB, SP; BARZETTI, V. 1993. *Parques y progreso*. UICN, Washington (DC), USA; dentre outros.

2 DIEGUES, op. cit., p. 20.

3 MEFFE & CARROL, op.cit., p. 11; DIEGUES, op.cit., p. 24 e 25.

4 PÁDUA, J. A. 1987. “Natureza e projeto nacional. As origens da ecologia política no Brasil”, in PÁDUA, J.A. (org.), *Ecologia e política no Brasil, espaço e tempo*. IUPERJ, Rio de Janeiro.

5 ROCHA, C. M. 1986. *Legislação de conservação da natureza*. CESP/FBCN, São Paulo, p.10 e 11.

6 O artigo 134 da Constituição de 1937 colocava “*sob a proteção e cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios, os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou locais particularmente dotados pela natureza*”.

perpetuar “trechos do país” que por sua singularidade tivessem valor científico e estético.

O Código Florestal de 1934 conceituava, além dos Parques Nacionais, as Florestas Nacionais, suscetíveis de exploração econômica, e as Florestas Protetoras, áreas de preservação em propriedades privadas. A primeira Floresta Protetora foi criada em 7 de junho de 1944⁷ no então Distrito Federal, e a primeira Floresta Nacional, em 2 de maio de 1946, no nordeste.

CÓDIGO FLORESTAL-1934- CATEGORIAS DE ÁREAS PROTEGIDAS

Parque Nacional (Estadual, Municipal)	Florestas remanescentes de domínio público.	Proibição de qualquer atividade contra a flora e a fauna.
Floresta Nacional (Estadual, Municipal)	Florestas de rendimento.	Suscetíveis de exploração econômica.
Floresta Protetora	Florestas remanescentes em propriedades privadas.	Conservação perene.

A partir de ROCHA, 1986

Depois do Código Florestal de 1934, o Decreto Legislativo n° 3, de 13 de fevereiro de 1948, que aprovou a Convenção para a proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América⁸, definiu as seguintes categorias de áreas de preservação.

CONVENÇÃO - 1948 - CATEGORIAS DE ÁREAS PROTEGIDAS

Parque Nacional	As regiões estabelecidas para a proteção e conservação das belezas cênicas naturais e da flora e fauna de importância nacional das quais o público pode aproveitar-se melhor ao serem postas sob a superintendência oficial.
Reserva Nacional	As regiões estabelecidas para a conservação e utilização, sob a vigilância oficial, das riquezas naturais, nas quais se protegerá a flora e a fauna tanto quanto compatível com os fins para os quais estas reservas são criadas.
Monumento Natural	As regiões, os objetos, ou as espécies vivas de animais ou plantas, de interesse estético ou valor histórico ou científico, aos quais é dada proteção absoluta, a fim de conservar um objeto específico ou uma espécie determinada de flora ou fauna, declarando uma região, um objeto, ou uma espécie isolada, monumento natural inviolável, exceto para a realização de investigações científicas devidamente autorizadas, ou inspeções oficiais.

⁷ROCHA, op. cit., p. 21. De acordo com o Código Florestal, Decreto n. 23793, de 23 de janeiro de 1934.

⁸ A Convenção havia sido assinada pelo Brasil em 1940.

Reserva de Região Virgem	Uma região administrada pelos poderes públicos, onde existem condições primitivas naturais de flora, fauna, habitação e transporte, com ausência de caminhos para o tráfego de veículos e onde é proibida toda a exploração comercial.
---------------------------------	--

A partir de ROCHA, 1986

A aprovação do Decreto da Convenção Panamericana parece não ter alterado significativamente as categorias de áreas reservadas existentes no Brasil. Assim, desde a assinatura do Código Florestal em 1934 até 15 de setembro de 1965, quando foi instituído o Novo Código Florestal, foram criados: Parques Nacionais, Florestas Nacionais, Florestas Protetoras, Florestas Remanescentes e Reservas Florestais.

	1934/1960	1960/1965	1934/1965
Parque Nacional	06	10	16
Floresta Protetora	15	05	20
Floresta Nacional	02	01	03
Floresta Remanescente	01	00	01
Reserva Florestal	00	09	09

A partir de ROCHA, 1986

O Novo Código Florestal (Lei nº 4.771), fez nova categorização de áreas públicas de preservação, dividindo-as em dois grandes blocos: o das que não permitiam a exploração dos recursos naturais e o das que permitiam.

CÓDIGO FLORESTAL-1965-CATEGORIAS DE ÁREAS RESERVADAS

Parques Nacionais, Estaduais e Municipais e Reservas Biológicas	Com a finalidade de resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos.	Fica proibida – qualquer forma de exploração dos recursos naturais.
Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais	Com fins econômicos técnicos ou sociais.	

A partir de ROCHA, 1986

Depois de 1965, somente no final da década de 1970 o debate sobre as áreas reservadas à proteção ambiental voltou a provocar alterações na Legislação Federal. Em 1979 foi decretado regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros (Decreto nº 84.017), e, em 1981, foi sancionada a Lei nº 6.902 que trata da criação de Áreas de Proteção Ambiental e Estações Ecológicas.

Estações Ecológicas	Áreas representativas de ecossistemas brasileiros, destinadas à realização de pesquisas básicas e aplicadas de Ecologia, à proteção do ambiente natural e ao desenvolvimento da educação conservacionista.
Áreas de Proteção Ambiental	Dentro do princípios constitucionais que regem o direito de propriedade, o Poder Executivo estabelecerá normas limitando ou proibindo atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras.

A partir de ROCHA, 1986

A partir do novo Código Florestal até a regulamentação da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, em 1983 (Decreto nº 88.351), foram criadas as seguintes Unidades de Conservação.

	1965/1980	1981/1983	1965/1983
Parque Nacional -	09	02	11
Reserva Biológica	07	06	13
Floresta Nacional	01	-	01
Estação Ecológica	-	12	12

A partir de ROCHA, 1986

Em 31 de janeiro de 1984, o Decreto nº 89.336, definiu as Reservas Ecológicas e as Áreas de Relevante Interesse Ecológico.

Reserva Ecológica	Pública ou particular, nas margens dos rios e lagos e outros locais de preservação ambiental permanente.
Área de Relevante Interesse Ecológico	Áreas que possuam características naturais extraordinárias ou abriguem exemplares raros da biota regional e tiverem extensão inferior a 5.000 ha e pequena ou nenhuma ocupação humana.

A partir de ROCHA, 1986

De 1983 até julho de 1986 foram criadas as seguintes Unidades de Conservação.

Parque Nacional	02
Reserva Biológica	02
Floresta Nacional	01
Área de Proteção Ambiental	08
Estação Ecológica	02
Reserva Ecológica	04
Área de Relevante Interesse Ecológico	10

A partir de ROCHA, 1986

Em 1990 ocorreu uma significativa inovação conceitual na categorização de unidades de conservação no Brasil com a criação das Reservas Extrativistas (Decreto nº 98.897), espaços territoriais considerados de interesse ecológico e social, destinados à exploração sustentável dos recursos naturais renováveis por população extrativista, mediante contrato de concessão de uso. Ainda no mesmo ano foram reconhecidas como Reservas Particulares do Patrimônio Natural (Decreto nº 98.914), em caráter permanente, os imóveis de domínio privado onde sejam identificadas condições naturais primitivas.

Reserva Extrativista	Exploração sustentável dos recursos naturais por população residente.
Reserva Particular do Patrimônio Natural	Conservação permanente em imóveis privados.

A partir de ROCHA, 1986

Em 1991 existiam no Brasil 142 unidades de conservação⁹, distribuídas nas seguintes categorias de manejo.

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO EXISTENTES NO BRASIL, 1991, IBAMA

Parques Nacionais	34
Reservas Biológicas	23
Estações Ecológicas	21
Reservas Ecológicas	06
Áreas de Proteção Ambiental	16
Florestas Nacionais	38
Reservas Extrativistas	04

2. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)

A conceituação de novas categorias de áreas reservadas ao longo dos anos foi uma resposta às mudanças das demandas do poder público e da sociedade em relação às unidades de conservação.

As tentativas de promover uma articulação desses diferentes “tipos” de unidades de conservação parecem ter iniciado com a Resolução n° 11/87 do CONAMA, quando se adotou o termo Unidade de Conservação para as seguintes categorias criadas pelo poder público: Estações Ecológicas, Reservas Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental, Parques Nacionais, Reservas Biológicas, Florestas Nacionais, Monumentos Naturais, Jardins Botânicos, Jardins Zoológicos, Hortos Florestais e Áreas de Relevante Interesse Ecológico¹⁰.

Em 1992 foi apresentado o Projeto de Lei que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC, PL n° 2.892/92), determinando a revisão conceitual e legal da situação das unidades de conservação existentes no Brasil¹¹. O Projeto de Lei, apresentado pelo Poder Executivo e em discussão no Congresso Nacional, vem sendo objeto de inúmeros debates, tendo sido reformulado em Substitutivo apresentado pelo Deputado Fábio

⁹Dados do IBAMA-DIREC. Esses dados não necessariamente coincidem com os anteriormente colocados, compilados a partir dos Decretos de criação das áreas reservadas.

¹⁰IBAMA. 1993. Possibilidades alternativas para o manejo e o gerenciamento das unidades de conservação. MIMEO. Brasília. p. 6 e 7.

¹¹IBAMA, op cit, p. 8.

Feldman.

. Objetivos do SNUC

Acompanhando os debates nacionais e internacionais, o Projeto de Lei do SNUC (e o Substitutivo) se insere em uma estratégia de manutenção da biodiversidade, ainda que sem considerar com maior atenção à conservação da biodiversidade no contexto de projetos de desenvolvimento sustentável.

QUADRO: OBJETIVOS DO SNUC

PL 2.892/92	SUBSTITUTIVO PL 2.892
manter a diversidade biológica no território brasileiro e nas águas jurisdicionais.	IDEM
proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional.	IDEM
preservar e restaurar a diversidade de ecossistemas naturais.	IDEM
incentivar o uso sustentável dos recursos naturais.	promover e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais.
estimular o desenvolvimento regional integrado, com base nas práticas de conservação.	promover o desenvolvimento regional integrado, com base nas práticas de conservação.
proteger paisagens naturais de notável beleza cênica.	IDEM
proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos.	proteger e reabilitar recursos hídricos e edáficos.
	recuperar ou reabilitar ecossistemas ou populações degradadas.
incentivar atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento de natureza ambiental, sob todas as formas.	proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental.
	valorizar econômica e socialmente a biodiversidade.
favorecer condições e promover a educação ambiental e a recreação em contato com a natureza.	IDEM
proteger características excepcionais de natureza geológicas, geomórficas e, quando couber, arqueológicas e culturais.	proteger a cultura, as fontes de subsistência e os locais de moradia das populações tradicionais, promovendo-as socialmente.
manejar os recursos de flora e fauna.	SUPRIMIDO
preservar áreas naturais até que estudos futuros indiquem sua adequada destinação.	SUPRIMIDO

. Grupos de UCs do SNUC

A principal diferença entre o Projeto de Lei do Executivo e o Substitutivo encontra-se na proposta de criação de uma categoria de unidade de conservação de manejo provisório, suprimida no Substitutivo. O Substitutivo apenas apresenta dois grupos de unidades de conservação: o de Proteção Integral e o de Uso Sustentável.

PL 2.892

Unidades de Proteção Integral	Admitido apenas o uso indireto dos recursos.	
Unidades de Manejo Provisório	Proteção total em caráter transitório, sendo permitido o uso sustentável pela população tradicional local até a definição.	Única categoria de UC: Reserva de Recursos Naturais.
Unidades de manejo Sustentável	Admitida a exploração de parte dos recursos disponíveis.	

SUBSTITUTIVO PL 2.892

Unidades de Proteção Integral	Admitido apenas o uso indireto dos recursos.	Atividades que fazem uso da natureza sem no entanto causar uma alteração significativa dos atributos naturais.
Unidades de Uso Sustentável	Assegurar o uso sustentável dos recursos.	Uso de recursos naturais renováveis em quantidades ou com uma intensidade compatível com sua capacidade de renovação.

. Grupo das Unidades de Proteção Integral

Em relação ao Grupo de Unidades de Proteção Integral, o Substitutivo suprimiu a categoria Reserva Biológica, que em sua conceituação era por demais semelhante à de Estação Ecológica.

PL 2.892	SUBSTITUTIVO PL 2.892
Estação Ecológica	Estação Ecológica
Parque Nacional	Parque Nacional
Monumento Natural	Monumento Natural
Refúgio de Vida Silvestre	Refúgio de Vida Silvestre
Reserva Biológica	

PL 2.892

SUBSTITUTIVO

<p>Estação Ecológica</p>	<p>Destinam-se à proteção integral da biota e demais atributos naturais nelas existentes, bem assim para a realização de pesquisas científicas, permitida a alteração de até cinco por cento da totalidade da sua área, até o limite máximo de 1.500 ha.</p>	<p>São constituídas por ecossistemas naturais, podendo incluir, em alguns casos, ecossistemas modificados, e têm como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas, rigorosamente observadas... A visitação é permitida exclusivamente para fins educativos...</p>
<p>Parque Nacional</p>	<p>Se destinam à preservação integral de áreas naturais inalteradas ou pouco alteradas pela ação do homem, e oferecem relevante interesse do ponto de vista científico, cultural, cênico, educativo e recreativo, permitida a visitação pública, condicionada a restrições específicas.</p>	<p>São constituídos por ecossistemas naturais e, em menor escala, por ecossistemas modificados, em geral de grande beleza cênica, e têm como objetivo preservar a natureza e proporcionar oportunidade para a pesquisa científica, a educação ambiental, o lazer e o turismo ecológico.</p>
<p>Monumento Natural</p>	<p>Se destinam a preservar áreas que contêm sítios abióticos e cênicos que, por sua singularidade, raridade, beleza e vulnerabilidade exigam proteção e não justificam a criação de outra categoria de UC, dada a extensão limitada da área ou a ausência de diversidade de ecossistemas. É permitida a visitação pública...</p>	<p>São constituídos por sítios abióticos singulares ou de especial beleza cênica que, cuja extensão limitada da área ou ausência de diversidade de ecossistemas não justificam a criação de um Parque Nacional, e têm como objetivo preservar a natureza e proporcionar oportunidade para a pesquisa científica, a educação ambiental e o turismo ecológico.</p>

Refúgio da Vida Silvestre	Se destinam a assegurar condições para a existência ou a reprodução de espécies ou comunidades da flora local, bem como da fauna residente ou migratória. É permitida a visitação pública...	São constituídos por ecossistemas naturais ou ecossistemas modificados, em geral de extensão reduzida, mas de importância crítica para a sobrevivência ou a reprodução de espécies ou comunidades da flora e da fauna local ou da fauna migratória...
Reserva Biológica	Se destinam à preservação integral da biota e demais atributos naturais nelas existentes, sem qualquer interferência humana direta ou modificações ambientais...	

.Grupo de Unidades de Manejo Sustentável ou Grupo de Unidades de Uso Sustentável

No Grupo de Unidades de Uso (ou Manejo) Sustentável não houve mudanças em relação ao Projeto do Executivo.

PL 2.892	SUBSTITUTIVO PL 2.892
Reserva Extrativista	Reserva Extrativista
Área de Proteção Ambiental	Área de Proteção Ambiental
Floresta Nacional	Floresta Nacional
Reserva de Fauna	Reserva de Fauna

	PL 2.892	SUBSTITUTIVO
Reserva Extrativista	São áreas naturais, ocupadas por populações tradicionalmente extrativistas que as utilizam como fonte de subsistência para a coleta de produtos da biota nativa, segundo formas tradicionais da atividade econômica sustentável, de acordo com planos de utilização...	São constituídas por ecossistemas modificados, podendo incluir também ecossistemas naturais ou cultivados. São áreas ocupadas por populações tradicionalmente extrativistas, cuja subsistência baseia-se na coleta de produtos da biota nativa, e tem como objetivo o uso sustentável dos recursos naturais e a conservação dos ecossistemas.
Area de Proteção Ambiental	São porções do território brasileiro e águas jurisdicionais, de configuração e dimensões variáveis, submetidas a diversas modalidades de manejo, podendo compreender ampla gama de paisagens naturais ou semi-naturais, com características notáveis e dotadas de atributos bióticos e abióticos, estéticos e culturais que exijam proteção para assegurar o bem estar das populações humanas, resguardar ou melhorar as condições ecológicas locais, manter paisagens e atributos culturais relevantes.	São constituídas por ecossistemas modificados, cultivados, ou, em menor escala, construídos, podendo também incluir ecossistemas naturais e, em alguns casos, ecossistemas degradados. São áreas em geral extensas, com um grau maior ou menor de ocupação humana, dotadas de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem estar das populações residente e do entorno, e têm como objetivo disciplinar o processo de ocupação, assegurar o uso sustentável dos recursos naturais...

Floresta Nacional	São áreas com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas, destinadas à produção econômica sustentável de madeira e outros produtos vegetais...	São constituídas por ecossistemas modificados ou cultivados, podendo incluir ecossistemas naturais ou ecossistemas degradados. São áreas com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo a produção econômica sustentável de madeira e outros produtos vegetais, a proteção dos recursos hídricos, a pesquisa científica...
Reserva de Fauna	São áreas naturais que contém populações de animais nativos, terrestres ou aquáticos, residentes ou migratórios, constituindo habitats adequados aos estudos técnico-científicos da utilização econômica dos recursos faunísticos.	São constituídas por ecossistemas modificados ou, em menor escala, naturais, contendo populações de animais nativos, terrestres ou aquáticos, residentes ou migratórios, adequados para o desenvolvimento de pesquisas e estudos técnico-científicos sobre o uso econômico sustentável dos recursos faunísticos.

3. Algumas questões

a. A política ambiental brasileira tem consagrado os instrumentos reguladores de comando e controle, nos quais formas de regulação direta e indireta via legislação e normas são utilizadas para o estabelecimento de restrições ambientais, como por exemplo o zoneamento e a criação de áreas reservadas¹².

b. A criação de áreas reservadas tem sido um dos mais importantes instrumentos reguladores da política ambiental brasileira. O antigo Código Florestal de 1934 introduziu na legislação brasileira a noção de área

¹²VIANNA, A. et. alli. 1994. Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável. IEA, Mimeo, Brasília.

reservada, ainda que de forma limitada, reconhecendo naquele momento três categorias básicas: Parques Nacionais, Florestas Nacionais (Estaduais e Municipais) e Florestas Protetoras¹³. A seguir, em 1948, com a ratificação da Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas dos Países da América, estabeleceu-se o compromisso de criação de quatro categorias de unidades de conservação: Parques Nacionais, Reservas Nacionais, Monumentos Naturais e Reservas de Regiões Virgens. Com o Novo Código Florestal de 1965, foram reafirmadas as categorias de unidades de conservação anteriormente criadas, Parque Nacional (Estadual, Municipal) e Florestas Nacional (Estadual, Municipal), acrescidas da de Reserva Biológica. Na década de 1970 foram criadas as Estações Ecológicas e as Áreas de Proteção Ambiental, e logo depois, as Reservas Ecológicas e as Áreas de Relevante Interesse Ecológico. Em 1990, foram conceituadas as Reservas Extrativistas e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural.

Diante da série de categorias de unidades de conservação existentes no Projeto de Lei do SNUC, verifica-se que a generalidade da conceituação de cada uma delas não permite uma melhor identificação de seus objetivos específicos. Colocando-se as categorias do Substitutivo na matriz “Objetivos das Áreas Protegidas” da IUCN¹⁴ é possível verificar como as unidades de proteção integral tem objetivos bastante gerais e muito semelhantes.

13DIAS, B.F.S. 1994. O papel das unidades de conservação face à convenção sobre diversidade biológica e à Constituição Federal de 1988: uma análise conceitual hierarquizada. MIMEO, Brasília.

14WCMC. 1992. Global Biodiversity, status of earth's living resources. Chapman & Hall. Londres (Inglaterra).

PROTEÇÃO INTEGRAL USO SUSTENTÁVEL

Objetivos de Conservação \ UCs	EE	PN	MN	RVS	RE	AP	FN	RF
Manutenção de ecossistemas em estado natural								
Manutenção da diversidade ecológica e controle ambiental	1	1	1	1	2	2	2	2
Conservação dos recursos genéticos	1	1	1	1	2	2	2	2
Educação, pesquisa e monitoramento ambiental	1	1	1	1	2		2	1
Conservação das bacias hidrográficas	2	2	2	2	2	2	2	2
Controle da erosão e sedimentação	2	2	2	2	2	2	2	2
Manutenção de moradia e subsistência das comunidades tradicionais					1		1	
Produção de proteína animal								1
Produção de produtos extrativistas					1		1	
Provisão de recreação e serviços de turismo		1	1				1	
Proteção de sítios arqueológicos, culturais e históricos						1		
Proteção da beleza natural		1	1					
Manutenção da flexibilidade de manejo, uso múltiplo					1	1	1	
Contribuição para o desenvolvimento rural					1	1	1	1

1 - Objetivos primários , 2 - Objetivos secundários

EE - Estação Ecológica, PN - Parque Nacional, MN - Monumento Natural, RVS - Refúgio da Vida Silvestre, RE - Reserva Extrativista, AP - Área de Proteção Ambiental, FN - Floresta Nacional e RF - Reserva de Fauna.

A ausência de uma conceituação mais precisa dos objetivos de cada categoria de unidade de conservação parece ter contribuído para uma menor de eficácia do instrumento legal de criação de áreas reservadas para a conservação. Assim, caberia uma revisão conceitual das categorias de unidades de conservação visando precisar melhor seus objetivos principais e secundários, adequando-as às finalidades de conservação da biodiversidade em um contexto de diversidade dos biomas brasileiros e de diversidade da relação das populações locais com as unidades de conservação. .

c. Da conceituação de área reservada para a proteção ambiental em 1934, até o advento do Novo Código Florestal em meados da década de 1960, houve uma mudança de ênfase na conceituação das unidades de conservação, que passou da proteção de ecossistemas de grande valor estético/cultural (os monumentos públicos naturais) para a da proteção de ecossistemas de espécies ameaçadas, em particular as migratórias, ou as com estoques comerciais em declínio¹⁵. Ou melhor, além da ênfase na criação de monumentos naturais somou-se a da proteção de ecossistemas e espécies ameaçadas.

¹⁵DIAS, op.cit., destaca a mudança de ênfase no enfoque da criação das unidades de conservação em um contexto mundial.

Na década de 1970, considerou-se a proteção de ecossistemas representativos da biodiversidade. O que certamente influenciou a criação, em 1981, da categoria de Estação Ecológica, que em sua definição considera a preservação de “áreas representativas de ecossistemas brasileiros”.

Mais recentemente, nos anos 80, preocupou-se com a conservação da biodiversidade com vistas ao uso potencial para a biotecnologia e para a manutenção das funções ecológicas essenciais ao equilíbrio do planeta. Finalmente, na década de 1990, a preocupação voltou-se para a conservação da biodiversidade no contexto dos diferentes sistemas econômicos de produção sustentável¹⁶. A ênfase na relação das unidades de conservação com a manutenção da biodiversidade passou então à busca da preservação não somente em “ilhas” isoladas delimitadas pelo poder público, mas na relação das unidades de conservação com as sociedades nas quais estão inseridas, e, em particular, com os projetos econômicos de desenvolvimento sustentável. A criação das Reservas Extrativistas em 1990 parece ser um indicativo dessa nova tendência, assim como outras iniciativas que buscam dar sustentabilidade econômica às unidades de conservação. Nessa direção, o 4º Congresso Mundial de Parques Nacionais e Áreas Protegidas, realizado em 1992 (Caracas, Venezuela) destacou a importância de as Áreas Reservadas estarem cada vez mais integradas aos planos de desenvolvimento, para que tragam, ao mesmo tempo, benefícios à população local e tenham garantida sua conservação¹⁷.

d. No Brasil, o Projeto de Lei que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação dá continuidade ao processo iniciado em 1934. O Projeto de Lei N° 2892 e seu Substitutivo acompanham, no que se refere à tipologia de Unidades de Conservação, à “tradição” da legislação ambiental brasileira, ainda que atualizada com algumas proposições da IUCN¹⁸. A “tradição” diz respeito à conceituação de unidades de conservação a partir de categorias de manejo exclusivo. Assim, a legislação tem definido dois grupos de unidades de conservação mutuamente excludentes, que conceituam cada unidade ou como inteiramente de uso sustentável, ou como completamente interdita a quaisquer atividades econômicas. Desde o Código Florestal de 1934 as áreas protegidas/unidades de conservação acompanham essa lógica, somente permitindo um zoneamento restrito e dentro de cada unidade. Isto é, o plano de manejo já se encontra em grande

¹⁶Conclusões preliminares de DIAS, op.cit.

¹⁷IUCN. 1992. Parks, protected areas and the human future. MIMEO. Caracas (Venezuela).

¹⁸As seguintes categorias para áreas protegidas foram propostas pela IUCN: Reserva Científica, Parque Nacional, Monumento Natural, Santuário de Vida Selvagem, Parques Protegidos, Reserva de Recursos, Reserva Antropológica, Área de Uso Múltiplo de Recursos.

parte definido pela categorização não flexível das áreas e o entorno das unidades de conservação permanece excluído do manejo. Essa conceituação não flexível dificulta a existência de, por exemplo, áreas de proteção integral dentro de unidades de uso sustentável, assim como áreas de uso sustentável dentro de unidades de proteção integral.

Tomando como inspiração as paisagens naturais onde a relação dos componentes de um hábitat com a densidade e a diversidade dos animais distribuem a fauna num gradiente de recursos em mosaico¹⁹, é possível conceituar uma categoria de unidade de conservação que não seja inteiramente restritiva, ou inteiramente de uso sustentável, mas uma unidade que, por exemplo, tenha delimitada parte de sua área para Proteção Integral e parte para Uso Sustentável, uma reserva integrada de conservação e desenvolvimento. A unidade de conservação buscaria atender a diferentes grupos de interesse, como uma área reservada de uso múltiplo²⁰, mas mantendo uma gestão que possibilitasse articular esses diferentes grupos diante dos objetivos de conservação da biodiversidade e de uso sustentável²¹. De acordo com as propostas de SNUC, essa área reservada não poderia ser classificada em um grupo de Proteção Integral, nem tampouco em um de Uso Sustentável (ou de manejo sustentável)²².

A conceituação de uma unidade de conservação com esses objetivos e com essas características de manejo não se confunde com o necessário zoneamento (com a zona de proteção integral, de uso intensivo,...), pois pretende ser uma unidade que, sem estar sob a “camisa de força” de uma conceituação fechada, permita a delimitação e a convivência de diferentes categorias de manejo²³. Cabe destacar que essa seria uma categoria de unidade de conservação complementar às outras já existentes e com outros objetivos específicos.

19ALHO, C.J.R. 1993. “Distribuição da fauna num gradiente de recursos em mosaico”, in, PINTO, M.N. (org.). *Cerrado: caracterização, ocupação e perspectivas*. EDUnB/GDF. Brasília.

20É evidente que há alguma filiação dessa idéia ao Conceito de Uso Múltiplo, que “*refers to the simultaneous and compatible use of public land and water resources by different interest groups*” (MEFFE & CARRO, op. cit., p.563). Assim como às idéias de uma maior probabilidade de diversidade biológica em uma área com um mosaico de sistemas em diferentes estágios de ocupação humana (WCMC, 1992, *GLOBAL DIVERSITY*, P. XV).

21Por exemplo, atendendo ao interesse de parte da comunidade científica, de uma comunidade local, ou ainda de uma empresa de ecoturismo, seria possível constituir uma reserva integrada de conservação e desenvolvimento.

22Cabe assinalar que o substitutivo do projeto de lei do SNUC define como objetivo das unidades de uso sustentável “promover e assegurar o uso sustentável dos recursos”.

23Uma categoria como essa poderia atender às questões que estão colocadas para a área de proteção ambiental de Mamirauá, classificada em uma proposta de Legislação Estadual como Reserva Ecológica para atender aos seguintes objetivos: “1) A preservação do patrimônio natural; 2) A pesquisa da biodiversidade; 3) O desenvolvimento sustentável das populações”.

e. Outro debate que perpassa a atual legislação que regulamenta as unidades de conservação e as propostas de Sistema Nacional de Unidades de Conservação, diz respeito às populações tradicionais que moram nas unidades de conservação (ou no entorno). A polarização do debate parece ter se acirrado com a ausência, no Projeto do Executivo do SNUC e em seu Substitutivo, de novas categorias de unidades de conservação que dêem conta da diversidade da relação dessas populações com a natureza. As APAs, as RESEX e as FLONAS parecem insuficientes para responderem uma ampla gama de situações de uso comunal, e nem sempre sustentável, dos recursos naturais. Por outro lado, uma visão estrita de “proteção à biodiversidade”, ainda distante da atual concepção de conservação da biodiversidade no contexto dos diferentes sistemas econômicos de produção sustentável, parece dificultar a saída desse impasse.

f. O Projeto de Lei do SNUC apresentado pelo Executivo introduz a proposta de uma categoria de unidade de conservação provisória, que em sua transitoriedade restringisse a exploração dos recursos naturais, exceto pela população tradicional residente. A proposta, posteriormente abandonada no Substitutivo, apresenta a idéia da identificação e interdição de uma área de interesse para a conservação, e pode ser aperfeiçoada com vistas a estabelecer, em caráter provisório, uma autoridade para regular a exploração dos recursos naturais da área, enquanto estudos e consultas à população local levariam à uma melhor definição dos termos formais da melhor categoria para a proteção da biodiversidade.

A supressão dessa categoria provisória, poderia ser melhor solucionada com uma alteração nos processos de criação das unidades de conservação. Pelo Substitutivo ao Projeto de Lei do SNUC, as “propostas para a criação de Ucs devem ser precedidas de estudos técnicos científicos e sócio-econômicos que justifiquem a sua implantação”. As Ucs são então “criadas mediante ato do Poder Público, em terras de domínio público ou privado, mediante desapropriação”. Acompanhando esse procedimento, as unidades de conservação são criadas como se fossem “ilhas”, isto é, sem considerar a região na qual estão inseridas. A proposta é estabelecer um instrumento que, antes dos “estudos técnicos e científicos” de cada unidade de conservação, analise o conjunto de uma região (a área de uma bacia hidrográfica), com o objetivo de estabelecer áreas de preservação na região. Depois da análise da demanda de unidades de conservação na região, se verificaria a melhor categoria de UC para cada uma dessas áreas.

Ainda em relação aos procedimentos de criação e implantação de

unidades de conservação, é importante que se crie um instrumento de reclassificação das categorias das Ucs atualmente existentes. Nos últimos anos, os decretos têm servido como instrumento de alteração das áreas das unidades de conservação, mas sem alterar as categorias nas quais encontram-se classificadas. Em um contexto de implantação do SNUC, caberiam estudos e ações que buscassem a manutenção das áreas originalmente delimitadas pelos decretos de criação das unidades de conservação, mas com a possibilidade da reclassificação.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

a) Diagnóstico Geral

Conforme a figura 1, dispomos de 2.142.142 ha de terras privadas que dependem de desapropriação em nossas UC's de proteção integral. Por certo um volume maior de terras dependem de outras iniciativas de regularização, uma vez que mesmo as terras públicas dependem de transferências conforme estabelece o Decreto-lei nº 9.760/46.

Uma análise preliminar do orçamento de 1995 proposto pelo MMA mostrou que nenhum recurso foi previsto para regularização fundiária. Na realidade o orçamento da área ambiental está em grande parte comprometido com programas financiados por agência multilaterais mediante empréstimos, aos quais é vedada a compra de terra. A fonte 250, de arrecadação própria do IBAMA, que poderia funcionar como alternativa está comprometida com os benefícios e assistência aos servidores na ordem de 80%.

Apesar de desconhecer os detalhes da série histórica de investimentos na regularização, podemos afirmar que as dificuldades orçamentárias impossibilitam o estabelecimento de metas de desapropriação.

No quadro 1 dispomos da relação de UC's com os respectivos prazos de expiração dos decretos para fim de desapropriação conforme o Decreto-lei nº 3.365/41. Caso esteja correta a interpretação, a expiração significa que as UC's listadas não têm cobertura legal sobre as terras privadas remanescentes do processo de aquisição.

b) Aspectos constitucionais e legais

Nos estudos que realizar sobre o regime jurídico constitucional dos espaços territoriais especialmente protegidos (CF, art. 225, § 1º, III) o eminente constitucionalista pátrio José Afonso da Silva, in Direito Constitucional Ambiental, define as unidades de conservação "como espaços ou porções do território nacional, incluindo as águas jurisdicionais, de

domínio público, instituídos pelo Poder Público com objetivo e limites definidos, geralmente fechados, sujeitos à administração especial, a que se aplicam as garantias de proteção total dos atributos naturais que tenham justificado sua criação, efetuando a preservação dos ecossistemas em estado natural com um mínimo de alterações e admitido o uso indireto de seus recursos, excetuados os casos previstos em lei".

2. Verifica-se portanto, que em face das exigências das unidades de conservação, na maioria das vezes, o seu uso torna-se incompatível com o domínio privado, impondo-se, nestes casos, a intervenção na propriedade pelo Poder Público ou a adoção de outras formas de obtenção das terras, a fim de torná-las de domínio público.

3. A Constituição Federal no art. 20, inciso II, considera bens da União as terras devolutas indispensáveis, dentre outras finalidades, à preservação ambiental e estabelece no art. 26, inciso I, que os Estados-membros também são detentores de terras devolutas, desde que não compreendidas entre as da União.

4. De se notar, desde logo, que as terras devolutas estaduais por estes arrecadadas, através de ações discriminatórias, desde que necessárias à proteção dos ecossistemas naturais, são indisponíveis. Esse dispositivo tem sua abrangência às terras públicas federais com a mesma finalidade. (CF, art. 225, § 5º).

5. Tratando-se de unidades de conservação incidentes em terras públicas federais ou estaduais, e eventualmente municipais, não se vê, a priori, maiores dificuldades para promover a sua incorporação ao patrimônio do órgão ambiental gestor, até porque, sendo afetadas para a proteção dos ecossistemas naturais, são estas, nos termos constitucionais, indisponíveis e insuscetíveis, portanto, de outra destinação que não seja a ambiental. Nada impede, porém, que a União Federal desapropriar terras públicas estaduais ou municipais, desde que precedida de autorização legislativa.

6. Relativamente às terras de domínio privado, todavia, seja pela garantia constitucional do direito de propriedade (CF, art. 5º, XXII), seja pela presunção de domínio exercida pelo seu detentor (CC, art. 527) a aquisição destas, quando incidentes em unidades de conservação, dar-se-á, via de regra, pelo procedimento expropriatório, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (CF, art. 5º, XXIV), por necessidade ou utilidade pública (DL nº 3365/41), ou por interesse social (Lei nº 4132/62).

7. De se consignar, por oportuno, que a transferência da propriedade privada para o domínio público, através do processo expropriatório, não se constitui a única forma de aquisição de imóveis rurais. A legislação civil vigente também admite outras modalidades, sendo as mais comuns a compra e venda (CC, art. 1.122), e a doação (CC. art. 1.165).

8. A vantagem da intervenção na propriedade privada mediante processo expropriatório, vale ressaltar, resulta da compulsoriedade da transferência das terras de domínio privado para o público, e da celeridade processual adotada nesse procedimento de rito especial, quanto a imissão provisória na posse de bens, além da segurança que o processo judicial apresenta ao prevenir a Administração Pública quanto a futuras inquietações. Por outro lado, a medida expropriatória evita que a poder expropriante fique na dependência da vontade do particular, como ocorre normalmente na compra e venda e na doação.

9. O fato que, enfim, justifica a intervenção do Poder Público no domínio privado, retirando ou restringindo o direito de propriedade é sua destinação a um interesse público. No caso da preservação ambiental esse interesse se evidencia no art. 225, caput, da Constituição Federal.

10. Cumpre ressaltar que com a instituição do Estado Democrático de Direito a doutrina evoluiu no sentido que a propriedade privada não se erige mais na condição de direito absoluto no sentido civilístico. O caráter público da sua destinação levou a admitir-se a teoria do direito de propriedade relativo, que emerge da função social. Desta forma, ao lado da garantia constitucional do direito da propriedade (CF, art. 5º, XXII), apresenta-se, também, a obrigação da propriedade atender a sua função social (CF, arts. 5º, XXIII e 186, II).

11. A União Federal, portanto, exercendo a competência privativa para legislar sobre desapropriação (CF, art. 22, II), exerce uma função preponderante ao estabelecer regras definidoras do processo expropriatório que visem atender ao interesse público relevante, particularmente na defesa do meio ambiente.

c) Procedimentos adotados na regularização fundiária das unidades de conservação.

12. A regularização fundiária no sentido adotado pelo Direito Agrário

consiste na definição das situações dominiais e possessórias de imóveis rurais situados em determinado espaço territorial. A solução dessas questões, regra geral, ocorre pela via da discriminatória, através dos procedimentos administrativos ou de processo judicial previsto na Lei nº 6.383, de 07.12.76.

13. A regularização-fundiária resulta, portanto, na discriminação das terras devolutas, e a sua conseqüente arrecadação e incorporação do domínio público, no reconhecimento das propriedades consideradas regulares e legítimas, e sua legitimação das ocupações exercidas por detentores de terras públicas.

14. No plano ambiental, porém, a regularização fundiária consiste na solução das situações dominiais e possessórias não no sentido de reconhecê-las e mantê-las intocáveis, como acontece no Direito Agrário, mas com o objetivo de incorporar as terras ocupadas a justo título ou não ao patrimônio do órgão gestor da unidade de conservação. Esclareça-se, todavia, que se admite em certos casos, como por exemplo nas Reservas Extrativistas, e eventualmente nas Florestas Nacionais, a destinação a particulares de áreas protegidas para uso sustentável dos recursos naturais sob a forma de concessão de direito real de uso resolúvel, previsto no art. 7º e seguintes do Decreto-lei nº 271, de 1967.

15. Como aventado anteriormente, a regra geral para aquisição de terras rurais de domínio privado destinadas à preservação ambiental é a da desapropriação, admitindo-se, ainda, entre outras, a compra e venda e a doação.

16. No caso das terras públicas devolutas ou não, o procedimento de transferência dar-se-á na forma do Decreto-lei nº 9.760/46, e legislação correlata, quando se tratar de bens federais, sendo a entrega pelo órgão de patrimônio da União a modalidade mais utilizada. Tratando-se de terras estaduais, a transferência ocorrerá na forma que dispuser a legislação fundiária do ente federativo correspondente.

17. Esclareça-se que as terras devolutas, antes de sua transferência para o órgão ambiental gestor da unidade de conservação, deverá submeter-se ao processo de discriminação ou arrecadação, a fim de ser incorporadas do patrimônio da União, do Estado-membro correspondente, ou eventualmente do Município.

18. Tendo em vista a importância que se reveste, o assunto, destaque

especial no presente estudo merece a desapropriação.

19. Como se observou em notas anteriores os requisitos constitucionais exigidos para a desapropriação resumem-se na ocorrência da necessidade ou utilidade pública ou no interesse social, e no pagamento de justa e prévia indenização em dinheiro.

20. Cabe esclarecer, desde logo, porque oportuno, a questão relativa à indenização em Títulos da Dívida Agrária - TDA, que tem suscitado debates acerca de sua utilização nas desapropriações para fins de preservação ambiental.

21. Na verdade, historicamente, por força das disposições da Lei nº 4.504/64, desapropriações dessa natureza se promovia pelo órgão fundiário federal, que realizava os pagamentos das indenizações da terra nua, através de Títulos da Dívida Agrária. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, porém, essa prática tornou-se juridicamente impossível. É que nos termos do art. 184 caput da referida Carta Magna só se admite a utilização dos referidos títulos na desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, não comportando o mencionado texto constitucional outra interpretação.

22. Dirimida essa controvérsia, resta tratar-se das normas básicas da desapropriação inseridas no Decreto-lei nº 3.365, de 21.06.41, que estabelece regras para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, e na Lei nº 4.132, de 10.09.62, que define os casos de desapropriação por interesse social.

23. Os casos de utilidade pública relacionados ao meio ambiente encontram-se enumerados no art. 5º, alínea K, do Decreto-lei nº 3.365, de 1941, e as hipóteses de interesse social encontram-se consubstanciadas no art. 2º, inciso VII, da Lei nº 4.132, 1962.

24. Como se sabe, o regime jurídico da unidade de conservação é que define a modalidade de desapropriação. Assim, por exemplo, se a área protegida é da categoria de Parque a medida expropriatória dar-se-á por utilidade pública. Se, por outro lado, é Floresta ocorre a hipótese de desapropriação por interesse social.

25. A desapropriação para fins de preservação ambiental, tanto na hipótese de utilidade pública como na de interesse social é antecedida de ato declaratório do Poder Executivo, em que se identifique o bem que se

pretende expropriar, se indique o seu destino e se aponte o dispositivo legal que a autorize.

26. Cumpre esclarecer que os efeitos do ato declaratório da desapropriação não se confunde com a efetivação da medida, porquanto a declaração de utilidade pública ou de interesse social constitui-se mero ato - condição que antecede a transferência compulsória de bem para o patrimônio do poder expropriante. De se ressaltar que só se efetua a desapropriação com a realização do acordo, quando for o caso, ou com o ajuizamento da Ação Expropriatória.

27. A edição do ato declaratório autoriza a autoridade expropriante a penetrar no imóvel atingido pela decretação, a fim de realizar a identificação do bem, o seu levantamento topográfico e o procedimento de vistoria e avaliação. Esse direito, porém, limita-se ao trânsito pelos imóveis sem configurar-se a imissão na posse, que somente ocorre por ordem judicial no curso do processo expropriatório.

28. Os atos declaratórios de utilidade pública e de interesse social caducam nos prazos de cinco e dois anos respectivamente, decaindo, após o seu transcurso, o direito do poder expropriante de promover a desapropriação. Em quaisquer das hipóteses a reedição dos decretos somente poderá ocorrer após o intertício de um ano. Ressalta-se que se o proprietário considerar violado o seu direito de propriedade, face a limitação imposta pelo poder público, poderá intentar contra Ação de Indenização cumulada com a Desapropriação Indireta contra a Administração Pública.

29. A desapropriação tanto de utilidade pública quanto de interesse social poderá se concretizar por acordo ou através do processo judicial. Tratando-se de avença far-se-á por escritura pública, que será registrada perante o Registro de Imóveis correspondente. Deve se alertar, todavia, para a segurança da Administração Pública, que esse procedimento ainda que o mais célere, seja evitado, ante a ocorrência de dúvidas existentes sobre a legitimidade dos títulos de propriedade e a sua materialização cartográfica em transação dessa natureza.

30. O processo judicial da desapropriação se desenvolve através do procedimento especial previsto no Decreto-lei nº 3.365, de 1941, admitida a aplicação suplementar das disposições do Código de Processo Civil, cujo foro competente para a ação é o da situação do imóvel, processada e julgada por (Juiz federal, quando o poder expropriante for a União ou entidade autárquica federal (CF, art. 109, I).

31. A imissão provisória na posse se realiza antes da citação do expropriado, bastando, para tanto, que o expropriante realize o depósito prévio perante o Juízo, de acordo com as regras estabelecidas no art. 15, § 1º, do Decreto-lei nº 3.365/41 e declare a urgência. A imissão definitiva na posse do bem expropriado, porém, só ocorre após o trânsito em julgado da sentença.

32. Vale ressaltar que a imissão provisória na posse, por não permitir a transferência definitiva do bem para o domínio do poder expropriante, cria obstáculos intransponíveis no caso de destinação das terras, por exemplo, às populações tradicionais que utilizam de forma sustentável os recursos naturais nas unidades de conservação. É que não sendo o poder público detentor do domínio das terras expropriadas torna-se juridicamente impossível realizar a concessão de direito real de uso resolúvel.

33. A justa indenização de que trata o texto constitucional é aplicada mediante perícia judicial, observada a regra processual prevista no Decreto-lei nº 3.365 de 1941 e no Código de Processo Civil. Por outro lado, o pagamento do valor do bem avaliado dar-se-á após o trânsito em julgado da sentença, através de precatório, na forma do art. 100, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal.

34. É oportuno esclarecer que a desapropriação, como regra, deve recair sobre a propriedade privada. Há casos, porém, que se admite a expropriação de benfeitorias retidas por legítimos ocupantes de terras destinadas da preservação ambiental ante o direito que lhe assegura a legislação civil.

35. Deve-se, portanto, concluir resumidamente que incidindo as unidades de conservação em terras públicas federais ou estaduais, ou eventualmente municipais, o processo de transferência da propriedade ao órgão ambiental gestor da área protegida dar-se-á após o processo de incorporação, por ação discriminatória ou arrecadação, quando se tratar de terras devolutas afetadas para a proteção ambiental, mediante concessão, doação ou termo de entrega, na forma da legislação federal ou estadual pertinente, admitida também a desapropriação.

36. Tratando-se, por outro lado, de unidades de conservação incidentes em terras particulares, e que pelo regime jurídico da área protegida seja indispensável a sua publicização, o procedimento adotado para a transferência do bem ao domínio público poderá ocorrer através dos institutos da compra e venda, da doação e da desapropriação por utilidade pública ou interesse social, conforme se apresente a categoria do espaço territorial protegido. É de se recomendar a desapropriação judicial como o

instrumento adequado para aquisição de terras privadas, ante a segurança que o procedimento oferece.

d) A questão da sobreposição das unidades de conservação nas terras indígenas.

37. O art. 231 caput da Constituição Federal assegura aos índios direito originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

38. O § 6º do dispositivo constitucional citado no item precedente, por sua vez, considera nulos e extintas, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras cogitadas, ressalvado o interesse público relevante, na forma que dispuser a lei complementar.

39. Como se observa, o direito dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam, erige-se na condição absoluta, não comportando a prática de atos que o ofenda, ainda que oriundos da Administração Pública.

40. Assim, desde que reconhecido esse direito, observada as regras da Lei nº 6.001/73, e legislação correlata, têm-se que não deve subsistir os atos de criação de unidades de conservação que incidam sobre terras indígenas sendo, portanto, nulos não produzindo os efeitos jurídicos, dado a prevalência que se apresenta.

e) Propostas de solução para os problemas fundiários pendentes.

41. A maior dificuldade enfrentada pelo poder público na solução das questões fundiárias nas unidades de conservação consiste, em primeiro lugar, na complexidade dos procedimentos administrativos e do processo judicial e, em segundo, na indisponibilidade de recursos orçamentários, financeiros e humanos.

42. A questão dos procedimentos administrativos resolve-se através da desconcentração das atividades para os órgãos ambientais locais. Ao lado dessa medida, torna-se necessário realizar-se capacitação de técnicos nas áreas de cartografia e de perícia e avaliação ou a contratação destes serviços.

43. Os aspectos jurídico-processuais que envolvem a desapropriação decorrem fundamentalmente das decisões contraditórias proferidas pelo Poder Judiciário. No sentido de minimizar os efeitos desses julgados, a alternativa que se vislumbra como esforço consiste na interposição dos recursos disponíveis no sentido de uniformizar a jurisprudência que atenda o interesse do poder público expropriante.

44. Quanto ao aspecto orçamentário e financeiro, dado que os financiamentos de organismos internacionais não podem adquirir terras, a solução que se apresenta seria a realização de um adequado planejamento de regularização fundiária, com a previsão de custos e o estabelecimento de metas físicas anuais a serem incluídas na previsão orçamentária da União.

45. Outra medida que está a exigir providências consiste na reedição dos atos declaratórios, cuja caducidade já operou.

Nº	Unidade de Conservação	UF	Área (ha)	Terra adquirida %	Último decreto executivo	Data expiração do decreto
16	P.N. Chapada dos Guimarães	MT	33.000	0,62	Dec. 97.656 de 12/04/89	12/04/94
17	P.N. Brasília	DF	30.000	87,5	Dec. 241 de 29/11/61	20/11/66
18	P.N. Chapada dos Veadeiros	GO	60.000	18,33	Dec. 99.279 de 06/06/90	06/06/95
19	E.E. Serra das Araras	MT	28.700	98,95	Dec. 87.222 de 31/05/82	31/05/87
20	E.E. Taiamã	MT	11.200	86,40	Dec. 86.061 de 02/06/81	02/06/86
21	P.N. Chapada Diamantina	BA	152.000	0	Dec. 91.655 de 17/09/85	17/09/90
22	P.N. Lençóis Maranhenses	MA	155.000	0	Dec. 86.060 de 02/06/81	02/06/86
23	P.N. Monte Pascoal	BA	22.500	99,73	Dec. 242 de 29/11/61	29/11/66
24	R.B. Pedra Talhada	AL	4.469	0	Dec. 98.524 de 13/12/89	13/12/94
25	R.B. Una	BA	11.400	41,74	Dec. 85.463 de 10/12/80	10/12/85
26	R.B. Gurupi	MA	341.650	85,37	Dec. 95.614 de 12/01/88	12/01/93
27	E.E. Urucui-Una	PI	135.000	62,96	Dec. 86.061 de 02/06/81	02/06/86
28	P.N. do Araguaia	TO	562.312	90,00	Dec. 84.844 de 24/06/80	24/06/85
29	P.N. da Amazônia	PA/AM	994.000	74,85	Dec. 90823 de 18/01/85	18/01/90
30	P.N. Cabo Orange	AP	619.000	90	Dec. 84.913 de 15/07/80	15/07/85
31	P.N. Pico da Neblina	AM	2.200.000	95	Dec. 83.550 de 05/06/79	05/06/84
32	P.N. Serra do Divisol	AL	605.000	47,11	Dec. 97.839 de 16/06/89	16/06/94
33	P.N. Jau	AM	2.272.000	99,47	Dec. 85.200 de 24/08/80	24/08/85

800

Nº	Unidade de Conservação	UF	Área (ha)	Terra adquirida %	Último decreto executivo	Data expiração do decreto
34	R.B. Abufari	AM	288.000	89,58	Dec. 87.585 de 20/09/82	20/09/87
35	R.B. Trombetas	PA	385.000	89,61	Dec. 84.018 de 21/09/79	21/09/84
36	R.B. Lago Piratuba	AP	395.000	79,75	Dec. 89.932 de 10/07/84	10/07/89
37	R.B. Uatumã	AM	560.000	89,09	Dec. 99.277 de 06/06/90	06/06/95
38	R.B. Guaporé	RO	600.000	70	Dec. 87.587 de 20/09/82	20/09/87
39	E.E. Anavilhanas	AM	350.018	99,75	Dec. 86.061 de 02/06/81	02/06/86
40	E.E. Juami-Judurá	AM	572.650	98,95	Dec. 91.307 de 03/06/85	03/06/90
41	E.E. Caracarai	RR	80.560	80,00	Dec. 87.222 de 31/05/82	31/05/87
42	E.E. Maracá-Jipioca	RR	72.000	50	Dec. 86.061 de 02/06/81	02/06/86

(1) Baseado no Decreto-lei nº 3.365/41 que regulamenta a desapropriação de terras no Brasil (5 anos para a caducidade de desapropriação por utilidade pública)

(2) Conforme levantamento da DIREC (1994) inclui terras da União definidas nos decretos de criação, ocupadas ou não por posseiros

(3) Conforme levantamento procedido pelo IBGE (1994)

(4) A situação do P.N. Itatiaia, criado antes do Decreto-lei nº 3.365/41, requer um novo ato administrativo do Poder Executivo Federal.

Bob

INSTRUMENTOS DE MANEJO E GERENCIAMENTO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

1. Instrumentos Normativos Existentes

1.1. Plano de Ação Emergencial

O Plano de Ação Emergencial (PAE), conforme definição do próprio roteiro para sua elaboração, é um instrumento que visa planejar as atividades a serem realizadas em uma Unidade de Conservação, estabelecendo ações de curto prazo que possibilitem o processo de gestão. O PAE prevê a efetivação de medidas emergenciais em prazo máximo de 2 (dois) anos.

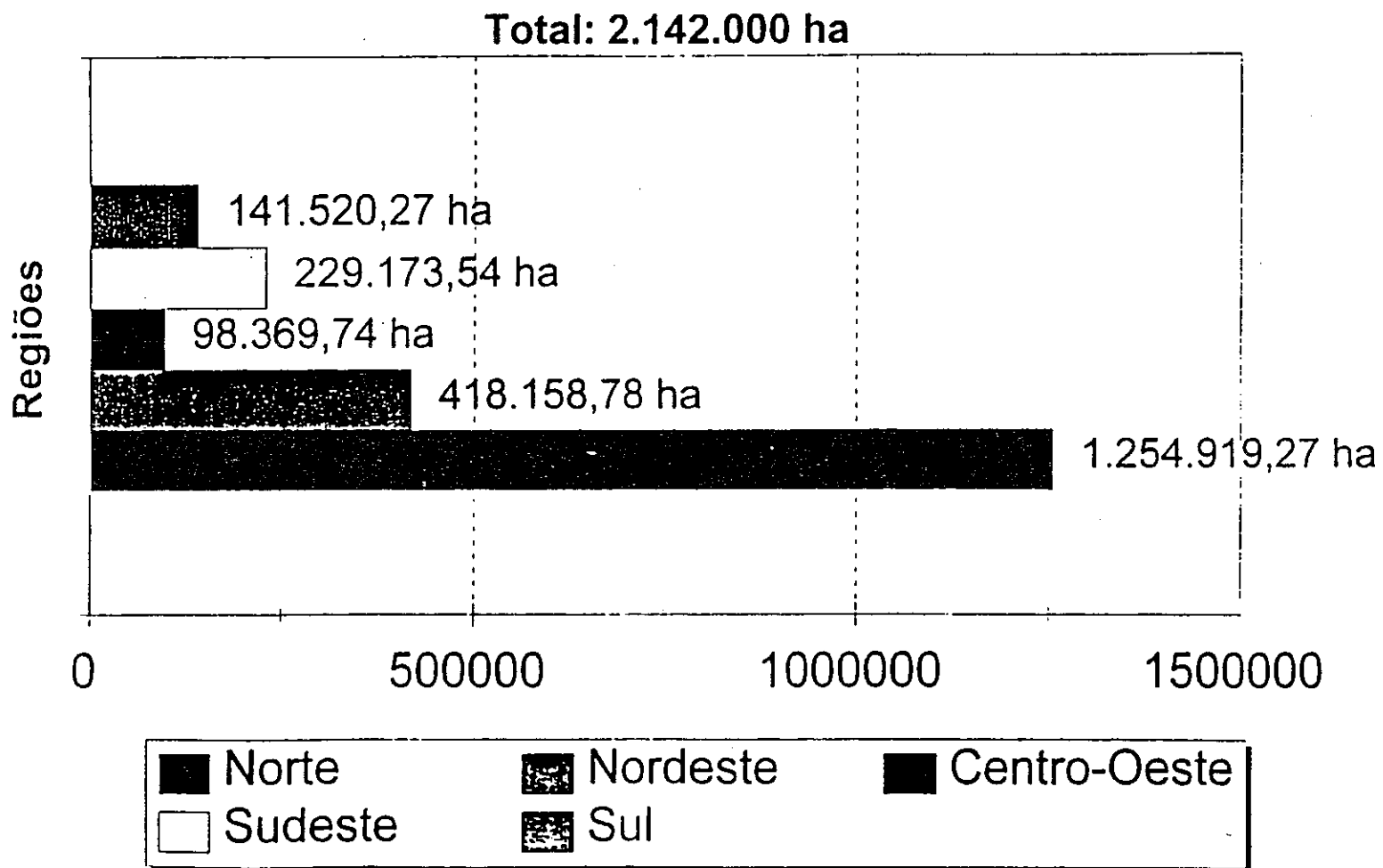
Os Planos de Ação Emergencial são efetuados tanto para as Unidades que ainda não tem Plano de Manejo, quanto para aquelas que tem Plano de Manejo a ser revisado. Os PAE surgiram da necessidade de assegurar proteção às áreas antes mesmo da elaboração dos Planos de Manejo. Elaborados conforme metodologia e linguagem únicas para todas as Unidades, consistem de um planejamento participativo, conduzindo a ações mútuas e de co-gestão com entidades públicas ou privadas e demais segmentos da sociedade diretamente relacionados com a Unidade.

Os PAE são realizados dentro do Componente Unidades de Conservação do PNMA. Para o ano de 1994 foram programados 19 seminários de elaboração de PAEs, sendo que 14 já foram realizados. Os Planos de Ação Emergencial têm sido um importante instrumento na gestão de Unidades de Conservação, principalmente tendo em vista seu caráter participativo. Os seminários para elaboração de PAEs reúnem diversos segmentos ligados às Unidades, como as prefeituras e governos estaduais, institutos de pesquisa e universidades, empresários do setor turístico e hoteleiro, organizações não-governamentais, instituições públicas de caráter técnico (ex.: EMATER), comunidade, entre outros, e do próprio IBAMA.

O caráter de curto prazo dos PAE, aliado aos problemas administrativos, podem constituir uma dificuldade no cumprimento das metas estipuladas, podendo acarretar atrasos na elaboração do Plano de Manejo.

A metodologia de elaboração dos Planos de Ação Emergencial deveria atender melhor as especificidades das Unidades, adequando o processo a

**Fig. 1 Áreas para Desapropriação
UCs de Proteção Integral por Região**



cada caso e evitando a imposição de padrões.

1.2. Plano de Manejo

O Plano de Manejo é o instrumento básico de planejamento de uma Unidade de Conservação de uso indireto. A partir da análise dos recursos naturais existentes e dos fatores antrópicos, o Plano de Manejo estabelece o zoneamento da área e os programas de manejo, onde são definidas as diretrizes e atividades necessárias ao manejo e gerenciamento da Unidade. Os Planos de Manejo são elaborados de forma a planejar os próximos 5 (cinco) anos de gestão da Unidade, e devem ser revisados após esse período.

Apenas 20 das 78 Unidades de Uso Indireto Federais possuem Plano de Manejo, dos quais 18 já estão necessitando de revisão. Estão contemplados no subprojeto Planos de Manejo do Componente Unidades de Conservação do PNMA a realização de 6 novos Planos de Manejo, 8 revisões e 3 zoneamentos ecológico/econômico e 3 planos de gestão, estes últimos, instrumentos específicos para as áreas de Proteção Ambiental (APA). Os critérios para definição das áreas considerou a capacidade de implementação das ações planejadas, tendo em vista a disponibilidade de pessoal e a agilidade operacional das Unidades.

É importante salientar que dos 20 planos de manejo já elaborados no Brasil, apenas 2 estão em vigência. O maior obstáculo à elaboração dos Planos de Manejo é a necessidade básica de conhecimento profundo da área e a dificuldade de encontrar pessoal capacitado e disponível para executar o levantamento de dados. O zoneamento, premissa fundamental da implantação dos Planos de Manejo, deve estar baseado em um conhecimento dos fatores bióticos, abióticos e antrópicos da área. Para algumas Unidades de Conservação, no entanto, o período de 2 anos estipulado para a elaboração do Plano não é suficiente para mapear estes dados. Desta forma, o que podemos observar, é a existência tão somente de documentos intitulados Plano de Manejo, que não constituem, na prática, instrumentos de gestão da Unidade.

Na realidade, é necessário desenvolver e/ou adaptar uma tecnologia de planejamento do manejo que seja mais leve e flexível e eficiente para a implantação e manutenção das UCs.

A elaboração dos Planos de Manejo, deve, portanto, buscar um maior conhecimento das características gerais e específicas de cada área, gerando alternativas viáveis de implementação das atividades de manejo.

Além disso, é importante que o Plano de Manejo seja um instrumento dinâmico, adaptável às constantes mudanças que estarão ocorrendo no processo de implantação e gestão da Unidade.

1.3. Plano Operativo Anual

Plano Operativo Anual é o planejamento das atividades a serem realizadas na Unidade a cada ano. Elaborado pela chefia da unidade (SUPES), o POA detalha as previsões orçamentárias e o período de execução de cada meta definida nos Planos de Ação Emergencial e de Manejo.

É de fundamental importância para a gestão da Unidade, que o POA esteja em total concordância com as metas traçadas nos supracitados Planos. Atrasos no Orçamento da União, o complicado processo de licitações e as relações administrativas podem-se constituir nos pontos mais críticos para o efetivo cumprimento de todas as ações programadas nos POA.

1.4. Licenças de pesquisa, coleta, uso e aproveitamento econômico

Todas as atividades realizadas por agentes externos à Unidade dentro da área protegida são regulamentadas por licenças, quer de pesquisa científica, coleta de material para pesquisa, uso geral ou de aproveitamento econômico, estas últimas só existindo para as Unidades de Uso Direto.

Os processos pelos quais são concedidas tais licenças devem estar em concordância com o planejamento de ações e atividades de manejo e gerenciamento das Unidades. Devem ser respeitadas as características do status de cada Unidade, evitando, entretanto, que imposições e/ou limitações desmedidas impeçam o desenvolvimento de atividades que possam vir a trazer benefícios diretos à área, como no caso da pesquisa científica.

É importante que estejam claros os critérios que norteiam as concessões e que o monitoramento e a fiscalização das unidades sejam

coerentes com esse processo. A falta de um sistema de monitoramento e fiscalização eficiente torna a concessão de licenças uma questão meramente burocrática, sem efeito na prática.

Outra questão relevante é a definição das prioridades de pesquisa em cada Unidade, que devem servir como base para negociação das linhas de pesquisa a serem realizadas e como critério para concessão de licenças. Neste sentido, é fundamental as UCs definirem sua demanda prioritária de conhecimentos técnico-científicos.

1.5. Intervenção na Zona de Entorno

A resolução nº 13 de 06/12/90 do CONAMA determina como Zona de Entorno toda a área localizada em um raio de 10 quilômetros além dos limites da Unidade de Conservação, área esta onde qualquer ação que gere alterações na biota deve ser licenciada.

A rigor, a área afetada pela implantação da Unidade de Conservação é bem mais ampla e abrangente. Mesmo não estando submetida diretamente ao Código Florestal, toda a população da região onde é implantada uma Unidade de Conservação toma-se parte integrante do processo, quer pelo interesse conservacionista, quer pela interferência causada pela Unidade no curso de sua vida, principalmente no que concerne a limitação do uso de recursos naturais. Para que a legislação seja realmente cumprida no que diz respeito à área de entorno, é preciso um esforço concentrado junto aos moradores e usuários desta área, através da organização da comunidade e da integração da mesma ao processo, além de ações de educação ambiental e de estímulo ao desenvolvimento de alternativas econômicas compatíveis com o status da área.

2. Estrutura Institucional

2.1. Modelo Administrativo

As Unidades de Conservação são subordinadas à Diretoria de Ecossistemas (DIREC) do IBAMA, através do Departamento de Unidades de Conservação (DEUC). São administradas pelas Superintendências regionais (SUPES), através do Chefe da Unidade. As ações referentes às unidades são executadas pelas SUPES, sob a coordenação da DIREC. Ex.:

Vigilância e fiscalização, Educação Ambiental, etc.

O modelo de administração das Unidades de Conservação reflete a organização institucional do IBAMA, órgão que consolidou, com sua criação, organismos pré-existentes (SEMA - Secretaria do Meio Ambiente, IBDF - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, SUDEPE e SUDHEVEA). O IBAMA herdou, desta forma, as atribuições e funções dos extintos órgãos.

Entre os maiores problemas da instituição está a descontinuidade acarretada pelas constantes mudanças nos cargos de direção. Só no período dos governos Collor/Itamar, até agosto de 1994, o IBAMA teve 8 presidentes.

2.2. Pessoal (Quantidade / Qualidade)

Em relação aos recursos humanos disponíveis para a gestão das Unidades de Conservação, encontramos um quadro crítico em termos qualitativos e quantitativos. A falta de qualificação técnica é agravada pela dificuldade de incorporação de pessoal imposta pelo sistema vigente na administração pública brasileira. Do total de 7.000 funcionários do IBAMA, apenas 6% trabalham em unidades de conservação. O total de funcionários de Unidades é de 437, quando o número ideal para atender a todas as unidades seria de 3.555.

Especificamente em relação a execução do Componente Unidades de Conservação do PNMA, a falta de pessoal e a falta de qualificação e treinamento do pessoal existente são os principais impeditivos apontados por chefes de unidades, superintendentes estaduais e técnicos da DIREC, para o manejo e gerenciamento das Unidades.

A oportunidade de abertura de concurso, em negociação com a SAF, para contratar 800 novos funcionários para as UCs deve ser apoiada como um fator fundamental para reduzir o déficit e renovar os quadros de pessoal envolvido nas UCs.

2.3. Propostas existentes:

Conscientes das limitações impostas pela falta de pessoal qualificado,

além dos demais problemas que afetam o manejo e gerenciamento das Unidades de Conservação, os Chefes das Unidades de Conservação Federais, reunidos no I Workshop de Chefes de Unidades de Conservação, promovido pelo IBAMA em 1993, em Sorocaba - SP, elaboraram uma proposta de criação de uma instituição dedicada a UCs.

O objetivo geral desta nova instituição seria o de executar a política das Unidades de Conservação no que diz respeito à criação, implantação, manejo e gerenciamento. Dentre os objetivos específicos destacariam a criação de um quadro ideal funcional, com perfil profissional adequado às necessidades das Unidades; a criação de um plano de cargos e salários; a agilização dos trâmites administrativos das Unidades; o tratamento diferenciado das Unidades de acordo com as peculiaridades regionais de cada uma e a maior integração entre a instituição, o setor privado e a sociedade civil na busca de objetivos comuns.

3. Formas de Financiamento

As iniciativas de investimento que mais recursos tem destinado ao setor ambiental são, na maior parte, de agências multilaterais, como o Banco Mundial - BIRD, o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. Tais recursos concentram-se em sua maioria em projetos a serem desenvolvidos na Região Amazônica. Entretanto, a falta de uma política definida para a região, com estratégias de ação integrada, impede um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

PNMA - Programa Nacional do Meio Ambiente

O Programa Nacional do Meio Ambiente - PNMA foi implementado com o objetivo de fortalecer os órgãos e as políticas públicas voltados ao setor ambiental. A partir do acordo de empréstimo nº 3173 firmado entre o Governo Brasileiro e o Banco Mundial, ficando a distribuição de recursos da seguinte forma: 70% do Banco Mundial (US\$ 117 milhões), 10% da KFW da Alemanha (US\$ 16,3 milhões) e 20% de contrapartida brasileira (US\$ 33,1 milhões). Com duração inicial de 3 anos (1991/1993) com possibilidade de renovação, o que de fato ocorreu, o PNMA tem sua

execução a cargo do IBAMA e divide-se em três componentes básicos:

Desenvolvimento Institucional (US\$ 56,4 milhões) - Visa o fortalecimento do IBAMA e dos demais órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente, através de atividades de aprimoramento de pessoal e provisão de equipamentos, além de assistência técnica e legal aos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente e ao aperfeiçoamento de normas legais e instrumentos técnicos para o gerenciamento do meio ambiente e incentivo a ações de educação ambiental. A execução deste componente está a cargo da Diretoria de Administração e Finanças - DIRAF e da Diretoria de Apoio à Pesquisa e Desenvolvimento - DIRPED.

Unidades de Conservação (US\$ 48,6 milhões) - Tem por finalidade a melhoria e proteção das Unidades de Conservação existentes e a implantação de novas áreas representativas dos principais ecossistemas do Brasil. Este componente é responsabilidade da Diretoria de Ecossistemas - DIREC e foi concebido com cinco subcomponentes: Consolidação das UCs já existentes, Estabelecimento de UCs modelo, Estabelecimento de Novas UCs, Treinamento, Fortalecimento do Sistema Nacional de UCs. Tendo em vista o não cumprimento de grande parte do programa, o componente foi reestruturado, contando agora com 3 projetos específicos: Co-gestão, Monitoria, Treinamento.

Proteção de Ecossistemas (US\$ 58,4 milhões) - Objetiva controlar a qualidade do meio ambiente, através de um sistema de gerenciamento e fiscalização nos ecossistemas ameaçados do Pantanal, Mata Atlântica e Zona Costeira. Cada ecossistema constitui um subcomponente com objetivos e metas específicas. A implementação deste componente é responsabilidade da DIREC, Diretoria de Controle e Fiscalização e SECIRM - Secretaria da Comissão Interministerial para Recursos do Mar, além de envolver os governos estaduais, através de acordos operacionais com o IBAMA.

Para o monitoramento e a avaliação do Programa foi destinada uma parcela de US\$ 3,1 milhões.

A defasagem cambial foi um dos impedimentos para a melhor execução do Programa. A constante desvalorização da moeda nacional fez com que o desempenho do Programa ficasse reduzido a menos de 25% do esperado, ficando aquém do determinado no cronograma financeiro. Some-se a isso os problemas com os trâmites burocráticos do orçamento da União, a deficiência estrutural do IBAMA e dos demais órgãos públicos na

área ambiental e a falta de experiência na implementação de programas com financiamento do Banco Mundial.

GEF - Global Environment Facility (Fundo para o Meio Ambiente Mundial)

Com uma previsão de 3 anos para a fase piloto (1991-1994), os recursos do GEF estão destinados a projetos de investimento e assistência técnica nas seguintes áreas: a) aquecimento global, b) biodiversidade, c) águas internacionais e d) destruição da camada de ozônio. A gestão do GEF está a cargo de três agências internacionais de financiamento e cooperação: PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e BIRD - Banco Mundial. A alocação de recursos para o Brasil (US\$ 42,2 milhões) corresponde a 6% do volume total e a 27% dos recursos alocados para a América Latina e Caribe.

Há três projetos brasileiros no GEF, um de investimento e dois de assistência técnica. O Projeto de investimento refere-se à área de biodiversidade. Inicialmente destinados a prover recursos adicionais ao Componente Unidades de Conservação do PNMA, os recursos deverão ser redirecionados para a criação do Programa Nacional de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica (PRONABIO). Com isso ampliou-se a abrangência dos objetivos vinculados a estes recursos e reduziu-se a ênfase dada às Unidades de Conservação. Com o argumento de evitar a superposição de recursos, uma vez que o PNMA e o Programa Piloto para Conservação das Florestas Tropicais já contemplam investimentos em UCs.

Os dois projetos de assistência técnica encontram-se em fase preliminar. O primeiro tem como objetivo a análise das "Estratégias para Conservação e Desenvolvimento Sustentável na Amazônia" e o segundo visa pesquisar a utilização de gás de biomassa.

Em abril de 1992 o projeto do GEF foi reestruturado. As novas diretrizes alteraram não só a abrangência do Programa como também sua estrutura gerencial. Foram incluídos as áreas de desertificação e desmatamento, além da possibilidade de o GEF agir como mecanismo de financiamento das convenções assinadas na CNUMAD. A continuidade do fundo, entretanto, está sujeita a um processo de avaliação da fase piloto.

FNMA - Fundo Nacional do Meio Ambiente

O Fundo Nacional do Meio Ambiente foi criado pelo Governo Federal em 1989 com o objetivo de atender a demanda ambientalista de inserir os fatores ambientais na política de desenvolvimento nacional. Com recursos no valor de US\$ 22 milhões, relativos ao empréstimo firmado entre o governo brasileiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, está voltado a todos os possíveis executores de projetos na área ambiental. Os recursos deverão ser aplicados no período de 1992 a 1996 e 80% destinam-se a ONGs e a municípios com até 120 mil habitantes. Até o final de 1993 apenas US\$ 1,8 milhão haviam sido aplicados.

O objetivo do FNMA é o desenvolvimento de projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental. As áreas prioritárias de Ação do FNMA são as Unidades de Conservação; Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico; Educação Ambiental; Manejo e Extensão Florestal; Desenvolvimento Institucional; Controle Ambiental e Aproveitamento Econômico Racional e Sustentável da Flora e Fauna Nativas.

As constantes mudanças políticas desde a criação do Fundo e a falta de estrutura própria para o Fundo foram fatores que contribuíram para o descompasso das ações desenvolvidas até então. Por isso, já há esforços no sentido de garantir ao FNMA uma estrutura própria de funcionamento que possibilite sua efetivação como instrumento financeiro de política ambiental no país.

ORÇAMENTO

Os recursos destinados ao setor ambiental no orçamento da União de 1994 são da ordem de R\$ 150.003.691,00 para o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal e R\$ 128.724.443,00 para o IBAMA. O orçamento para 1995 destina ao setor R\$ 445.249.262,00, embora apenas R\$ 64.681.311,00 (~15%) estejam alocados de forma a atender as Unidades de Conservação. É importante lembrar que esses valores já incluem os financiamentos externos. Os maiores problemas enfrentados em relação a

aplicação destes recursos referem-se aos entraves burocráticos do Governo brasileiro, a começar pelo processo de aprovação do orçamento pelo Congresso Nacional, que na maioria das vezes só ocorre após o primeiro semestre de cada ano.

Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais (G7)

O Programa Piloto nasceu da preocupação crescente com as florestas tropicais por parte da comunidade internacional, incorporando-se às demandas ambientalistas das políticas de cooperação internacional dos países do Grupo dos 7, assim como no financiamento de projetos de desenvolvimento por parte de agências multilaterais dominadas por estes mesmos países.

A primeira fase do Programa Piloto tem previsão de 3 anos e requer atividades de pré-investimentos essenciais para o desenvolvimento das fases subsequentes. O Governo brasileiro já investiu cerca de US\$ 1 milhão em atividades desse gênero.

O Programa Piloto é dividido em três subprogramas estruturais e um demonstrativo. O primeiro subprograma estrutural refere-se aos recursos naturais e compreende cinco projetos individuais: Fortalecimento Institucional dos OEMAs - Órgãos Estaduais de Meio Ambiente; Controle e Fiscalização; Monitoramento e Vigilância; Educação Ambiental e Zoneamento Ecológico-Econômico. O segundo refere-se a Unidades de Conservação e Manejo dos Recursos Naturais e abrange os seguintes projetos: Implantação e Operação de Parques e Reservas; Florestas Nacionais e Reservas Extrativistas; Reservas Indígenas; Manejo de Recursos Naturais e Reabilitação de Áreas Degradadas. O terceiro e último é o subprograma de Ciência e Tecnologia, que compreende os projetos de Estabelecimento de Centros de Excelência Científica e de Pesquisa Dirigida ao Desenvolvimento Sustentável.

Os Projetos Demonstrativos dividem-se em tipo A e tipo B; sendo que os de tipo B não foram preparados e provavelmente não serão implementados na primeira fase do Programa. O Projeto Demonstrativo tipo A busca envolver a sociedade civil, a partir das comunidades locais, associações de base, ONGs de apoio, etc.

Os maiores problemas enfrentados pelo Programa Piloto consistem no atraso do processo de implementação, uma vez que ao fim do segundo ano nenhum projeto selecionado foi iniciado ou mesmo contratado pelo Banco; na falta de articulação entre os projetos estruturais e demonstrativos, fruto da forma desordenada como os projetos foram elaborados e propostos e, mais uma vez, da ausência de uma política de desenvolvimento sustentável que garanta a busca de objetivos comuns pelos diversos projetos.

Outro fator importante no Programa Piloto diz respeito a parceria governo/sociedade civil, base da articulação e integração entre os subprogramas Estruturais e Demonstrativos.

Da análise do conjunto de possibilidades de financiamento, fica claro que falta uma integração dos investimentos para contribuir na solução dos problemas de criação, implantação e manutenção de UCs.

PARCERIAS NA CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

1. Co-gestão (Parceria Administrativa)

O subprojeto de Co-gestão de Unidades de Conservação foi desenvolvido no âmbito do Componente Unidades de Conservação do Programa Nacional do Meio Ambiente - PNMA, com o objetivo de " buscar a melhoria e até mesmo a solução de alguns problemas estruturais e conjunturais de áreas protegidas federais através da gestão participativa"²⁴

A deficiência qualitativa e quantitativa de recursos humanos e os problemas de natureza fundiária, sérios entraves ao gerenciamento das Unidades de Conservação pelo IBAMA foram os principais fatores que levaram ao modelo de co-gestão como alternativa de avanço no processo de implantação das Unidades de Conservação.

O subprojeto de Co-gestão, alternativa que busca atender às exigências do acordo com o Banco Mundial que o Brasil não cumpriu na primeira fase do PNMA, foi concebido como a possibilidade de descentralização do manejo e do gerenciamento das Unidades de Conservação, através do repasse parcial ou, até mesmo, total, das atribuições do IBAMA a órgãos municipais, estaduais, organizações não-governamentais e/ou instituições privadas, ficando o IBAMA com o controle político do processo. Participam diretamente deste subprojeto, pelo IBAMA, a Divisão de Gerenciamento (DIGER) do Departamento de Unidades de Conservação (DEUC), sob coordenação da Diretoria de Ecossistemas (DIREC) e as Superintendências regionais (SUPES), além dos Departamentos jurídico e financeiro e da Coordenação do Componente Unidades de Conservação do PNMA.

Na pesquisa realizada com chefes de unidades de Conservação, superintendentes regionais e técnicos da DIREC que embasou o documento " Possibilidades Alternativas para o Manejo e o Gerenciamento das Unidades de Conservação" , as relações hierárquicas entre Unidades e SUPES e Unidades e DIREC foram apontadas como um dos cinco principais problemas relacionados com a execução do componente Unidades de

²⁴Revisão de Meio Termo do Componente Unidades de Conservação, PNMA, 1994.

Conservação do PNMA. A entrada de mais um sujeito (a instituição co-gestora) nesta já conturbada relação pode agravar ainda mais esta situação. É preciso que todos os envolvidos estejam totalmente integrados nos objetivos do subprojeto, de forma a não permitir que problemas de relacionamento interinstitucional reflitam de forma negativa no andamento do processo.

Na realidade, é necessário uma clara definição política do que se espera da co-gestão de UCs e explicitá-la nos convênios/acordos de co-gestão. Questões fundamentais como a do horizonte de tempo, temporário e permanente; a dependência de recursos versus a construção de sustentação financeira; o papel do Governo; são questões básicas para que os planos sejam implementados.

Cabe ainda ressaltar como um sério problema da de co-gestão, principalmente naqueles em que o parceiro do IBAMA é uma instituição privada ou ONG, as limitações burocráticas do Estado, neste caso principalmente a que diz respeito a lei das licitações, e os atrasos no repasse de recursos, a começar pela demora na aprovação do Orçamento da União.

2. Parcerias Econômicas

Face a todas as dificuldades enfrentadas pelo IBAIMA na gestão das Unidades de Conservação, e, tendo em vista a multiplicidade de atividades desenvolvidas no manejo e gerenciamento das mesmas, a parceria com outras instituições, empresas privadas, organizações não-governamentais, associações de moradores, sindicatos, administrações públicas, entre outras, pode constituir-se numa alternativa viável para suprir as necessidades das Unidades.

O quadro abaixo, adaptado do documento "Possibilidades Alternativas para o Manejo e o Gerenciamento das Unidades de Conservação", demonstra algumas das possibilidades de parcerias. É importante ressaltar, entretanto, que cada Unidade e cada parceria devem ser pensadas como um caso isolado, adequando-se as necessidades às características da Unidade e de cada instituição.

Atividades	Órgãos Federais	Órgãos Estaduais	Órgãos Municipais	Inst. de Pesquisa	Empresas Privadas	ONGs
Fiscalização: Ações coordenadas de fiscalização do uso e visitação	X	X	X			
Vigilância: Controle permanente do uso e visitação			X		X	
Educação Ambiental - Conscientização do público	X	X	X			X
Interpretação: Programas que permitam a compreensão dos valores protegidos pela Unidade				X		X
Limpeza/Manutenção - Serviços constantes			X			
Obras - Serviços eventuais					X	

Pesquisa - Desenvolvimento de pesquisa científica				X		X
Uso Público/Turismo: Visitação pública responsável, com baixo impacto e desenvolvimento econômico para a região	X	X	X		X	
Planejamento: Ações de gestão e gerenciamento					X	X
Manejo - Manejo dos recursos naturais				X		X

3. Parcerias Técnico-científicas

Tendo em vista que as atividades referentes ao manejo e gerenciamento de Unidades de Conservação requerem como base fundamental o conhecimento científico das áreas, e estando o IBAMA totalmente impossibilitado de efetuar tais levantamentos por total falta de pessoal habilitado e disponível para tal, a busca de parcerias nas áreas técnica e científica é de vital importância para a consolidação das Unidades de Conservação.

A assinatura de Termos de Cooperação Técnico-científica, Convênios, ou outros instrumentos, entre o IBAMA e institutos de pesquisa, universidades, organizações não-governamentais, aponta como um dos caminhos mais viáveis para o preenchimento desta lacuna.

4. Parcerias Sócio-Políticas

Buscando minimizar os impactos sócio-políticos causados pela criação de Unidades de Conservação é de fundamental importância o envolvimento, no processo de manejo e gerenciamento das Unidades, dos sujeitos diretamente afetados, como a população local, não só da área de

entorno mas também de dentro da Unidade, quando houver, através de associações de moradores e comunitárias; as administrações municipais e estaduais; organizações das áreas de saúde e educação, entre outras, que possam contribuir com as ações de fortalecimento da Unidade de Conservação e da área de entorno.

Um dos grandes problemas encontrados nas Unidades de Conservação é a limitação que sua criação impõe às atividades econômicas na região, que afetam diretamente os moradores da área e do entorno. A busca de relações com o poder público local, no sentido de concentrar esforços políticos para gerar alternativas econômicas a essa questão é fundamental. Nos casos em que essa relação não é construída, torna-se muito difícil controlar os impactos causados na Unidade pela população do entorno.

AUMENTO DA ÁREA PROTEGIDA

1. INTRODUÇÃO

A representatividade de áreas protegidas no Brasil está longe de garantir a conservação da grande expressão da biodiversidade de nosso país (Tabela 2).

De acordo com o Governo Brasileiro, o país tem 1,8% do seu território protegido por UC's de proteção integral. Se incluirmos todas as áreas protegidas, chega a 3,7%. Essa porcentagem é bem menor que a média mundial - 5% -, e abaixo que a porcentagem da América do Sul - 6,7%.

Somente 1,6% de nossas savanas estão protegidas, enquanto que a marca mundial é de 4,65%.

Nossas áreas protegidas são predominantemente pequenas, o que restringe suas capacidades de conservar espécies que requerem grande quantidade de habitat (p. ex. a situação dos micos-leões, que já tiveram calculadas suas populações mínimas viáveis).

Dos biomas brasileiros, somente a Amazônia apresenta uma representatividade razoável; os cerrados são pobremente representados e vêm sofrendo uma conversão de cerca de 3 milhões de hectares ao ano; a Mata Atlântica tem 80% dos seus remanescentes sob forma de propriedade privada e apresenta, talvez, a situação mais dramática dos ecossistemas brasileiros.

Além da pequena representatividade qualitativa e quantitativa, as áreas criadas apresentam problemas sérios de proteção. Segundo o IBAMA, seriam necessários 800% de crescimento no número de funcionários para a gestão adequada das unidades federais de uso indireto. A maioria dos Planos de Manejo existentes sequer foram parcialmente implementados, por absoluta falta de capacidade de gestão.

Neste contexto, é ainda preocupante a drástica redução na criação de novas áreas. Aparentemente, os modelos de criação adotados no passado se esgotaram, devido a grande demanda de implantação da rede já existente e a falta de meios para a regularização fundiária.

Uma análise preliminar indica que corremos o risco de termos um congelamento na criação de novas áreas protegidas, se não forem alteradas as condições hoje estabelecidas.

2. DEFINIÇÃO DE ÁREAS PRIORITÁRIAS PARA CONSERVAÇÃO

A escassez de recursos para a conservação de biodiversidade exige que os investimentos feitos nas UC's sejam baseados em prioridades cuidadosamente escolhidas.

Infelizmente, os diversos esforços produzidos pela comunidade científica que tem buscado organizar a informação disponível e aplicar os conhecimentos de biologia da conservação, não vêm sendo adotados nos investimentos disponíveis para a criação e implantação de UC's.

As razões aparentes deste distanciamento estão nas condições concretas a que estão submetidas os gestores de UC's, onde as restrições de pessoal, o clima político e ameaças, dentre outros, funcionam como fatores determinantes no processo de decisão política.

Em resumo, falta o tratamento e a integração dos fatores relevantes biológicos e políticos para que se definam estruturas lógicas convincentes e práticas para o processo de decisão.

Uma clara demonstração deste problema pode ser analisada na interessante priorização procedida pelo IBAMA (Quadro 1) para escolha das UC's a serem apoiadas na reunião do Programa Nacional de Meio Ambiente - PNMA. Neste processo, a questão da representatividade biológica é somente 12,6% dos pontos possíveis; o restante está relacionado principalmente com problemas administrativos, recursos humanos e regularização fundiária. Se analisarmos os processos dos pesquisadores veremos que ocorre exatamente o oposto.

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.

QUADRO i

CRITÉRIOS ADOTADOS PELO IBAMA PARA DEFINIÇÃO DAS UC's PRIORITÁRIAS PARA RECEBEREM INVESTIMENTOS DO PNMA		
CRITÉRIO	PONTUAÇÃO MÁXIMA POSSÍVEL	%
Ação antrópica	50	21,0
Situação fundiária	30	12,6
Representatividade ecológica ²⁵	30	12,6
Recursos humanos	20	8,4
Condições administrativas - institucionais	50	21,0
Representatividade como categoria de U.C.	30	12,6
Acesso	10	4,2
Capacidade Administrativa da SUPEB	8	3,4

Fonte: MMA - IBAMA - DIREC (1993). Critérios de seleção e de priorização de Unidades de Conservação a serem contemplados pelo PNMA.

2.1 PROPOSTA PARA DEFINIÇÃO DE ÁREAS PRIORITÁRIAS

A. CONCEITO

A definição de áreas prioritárias para conservação deve ser um processo dinâmico, revisto e atualizado sistematicamente, que depende de uma base consistente de informações e de um esforço organizado de análise que deve envolver os princípios básicos da Biologia da Conservação²⁶:

²⁵ O valor pode ser acrescido de 1 ponto para cada Unidade Ecológica do bioma presente na U.C.

²⁶ Meffe. 1994. Principles of Conservation Biology. Sinoner

- 1) O processo de evolução biológica é o axioma básico;
- 2) O processo ecológico é dinâmico e não-equilibrado e depende amplamente de distúrbios naturais e das interações de espécies e da estrutura das comunidades;
- 3) O homem deve ser considerado no planejamento da conservação.

Em termos ideais o processo de definição de prioridades deveria ser capaz de avaliar e discriminar áreas prioritárias baseadas nos seguintes critérios²⁷:

I. Potencial de Conservação da Biodiversidade

1. Tamanho das áreas naturais
2. Bacias hidrográficas
3. Áreas protegidas existentes
4. Capacidade técnico-administrativa para gestão de UC's
5. Conectividade das áreas naturais
6. Regime de manejo do entorno
7. Principais hipóteses biogeográficas
8. Distribuição da biodiversidade genética, específica, de ecossistemas e paisagem
9. Espécies- chave e ameaçadas de extinção

II. Potencial de antropização

1. Perda do habitat
2. Fragmentação do habitat
3. Concessão do habitat
4. Degradação do habitat
5. Exploração extrativista da vida silvestre
6. Tendência dos investimentos econômicos
7. Dinâmica da população humana
8. Orientação política para conservação

²⁷ Adaptado de Olson & Dinerstein, 1994. Assessing the conservation potential and degree of threat among ecoregion of Latin America and Caribbean: A proposed landscape ecology approach. WWF (Preliminar draft).

Esta é uma proposta geral que deve ser adaptada e alterada conforme a realidade e baseada em processos consistentes de consulta.

B. A VIABILIZAÇÃO

O Programa Nacional de Biodiversidade - PRONABIO dispõe de recursos do GEF (no orçamento de 1995 propõe R\$ 17 milhões), para conduzir, dentre outros projetos, um esforço de estabelecimento de prioridades.

Seria fundamental uma forte recomendação que este projeto sirva de base para orientar e harmonizar os esforços disponíveis para a conservação no país.

3. PROCESSOS DE CRIAÇÃO DE UC's

A figura 1 parece sinalizar que estamos no final de um estilo de criação de UC's de proteção integral. Podemos especular que as possíveis causas deste processo podem estar ligadas à maior disputa pelas áreas existentes, produzida pelo interesse econômico e pela organização das populações locais das áreas naturais. Além disso, outro fator relevante é a demanda de esforço que a rede de UC's já criada exige no seu processo de implantação.

Apesar das dificuldades, o processo de criação de novas áreas necessita continuar para cobrir o grande déficit de conservação em todos os biomas (Figura 2).

Sugerimos para discussão que uma nova fase dependa de novos instrumentos e de uma nova postura, de novos paradigmas.

A ênfase no envolvimento dos atores não significa que se está renunciando às áreas que devem ser integralmente protegidas, quando o problema de conservação assim o exigir, mas significa a crença em que um sistema de UC's pode ser melhor sucedido se houver aceitação social nos contextos locais e nacional.

TABELA 1.

PARADIGMAS PARA A GESTÃO E CRIAÇÃO DE UC's

Modelo	Estilo modelo pronto	Estilo participativo
Tema		
Ponto de partida	Diversidade da natureza e seu valor comercial	Diversidade da natureza e dos processos sociais envolvidos
Metas	Pré-determinadas	Abertas e adaptáveis ao processo de envolvimento
Palavra-chave	Planejamento estratégico	Participação
Nível decisório	Centralizado	Descentralizado
Abordagem	Reduccionista	Sistêmico
Método	Padronizado	Diverso, adaptado as condições
Base tecnológica	Pacote pronto	Opções variadas a escolher
Relação com as pessoas	Controlar, induzir, motivar	Possibilitar, suportar, capacitar
Perceber as pessoas como	Beneficiários	Parte ativa do jogo

Fonte: Adaptado de WWF (1993). Protected areas, species of special concern, and WWF. WWF Publication.

Esta nova postura deve ser acompanhada por novos mecanismos de criação de UC's.

A. CRIAÇÃO DE UC's BASEADA NO PROCESSO PARTICIPATIVO

Conforme as conclusões do IV World Congress on National Parks and Protected Areas, ocorrido em 1992 em Caracas, cada país deveria designar pelo menos 10% de cada bioma sob sua jurisdição como área protegida. O Brasil, infelizmente, está distante desta marca que sugerimos passe a ser nossa meta estratégica. (Tabela 2).

Apesar da necessidade de envolvimento do setor privado neste esforço, parece claro que caberá ao setor público a grande responsabilidade de proteger o patrimônio natural.

Os processos de criação a seguir foram imaginados como possibilidades que facilitem o papel do Poder Público na criação de UC's.

a) Definição de áreas prioritárias e estudos preliminares

Baseada nas áreas indicadas como prioritárias, o Poder Público Federal, em articulação com os governos estaduais envolvidos, deve formalizar, mediante decreto, Área de interesse para conservação. Esta formalização faz parte do processo de criação de UC's tem vigência temporária e objetiva resguardar a região de interesse nacional.

O mesmo instrumento deve estabelecer: (1) a autoridade que passará a proceder à regulamentação do uso dos recursos naturais; (2) prazo, que não deveria exceder a 2 anos, para a realização dos estudos e discussões com os atores relevantes; estudos que deveriam resultar na proposição de zoneamento da área para fim de conservação.

b) Criação das UC's na Área de Interesse

O zoneamento deve ser convertido num conjunto de atos formais, principalmente decretos, que estabeleceriam as diversas categorias de UC's, harmonizadas com as finalidades de conservação e a realidade da região. As áreas protegidas além das de caráter federal, estadual e municipais incluiria também a privada.

Para ilustrar, suponhamos um exemplo imaginário, mas não impossível, que a região da Chapada dos Veadeiros fosse definida como uma área prioritária de conservação. A área compreenderia as duas bacias mais importantes da região, no ato de decretação como área de interesse incluiu o governo de Goiás que sugeriu que fosse envolvida a Associação de

**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%
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% (?)

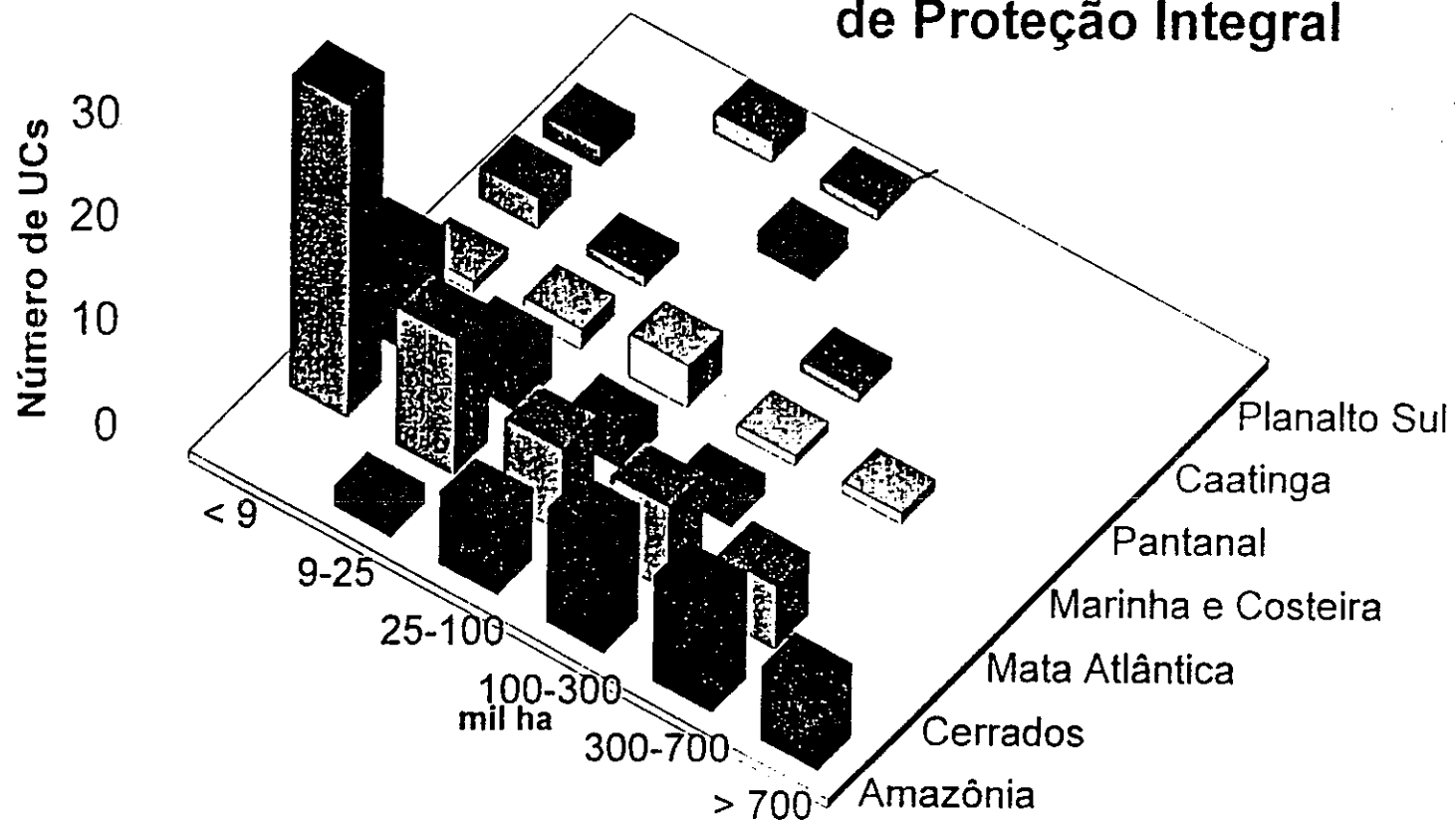
(1) Rylands, A.B. (1991). The Status of Conservation Areas in the Brazilian Amazon. WWF Publication

(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



ISA

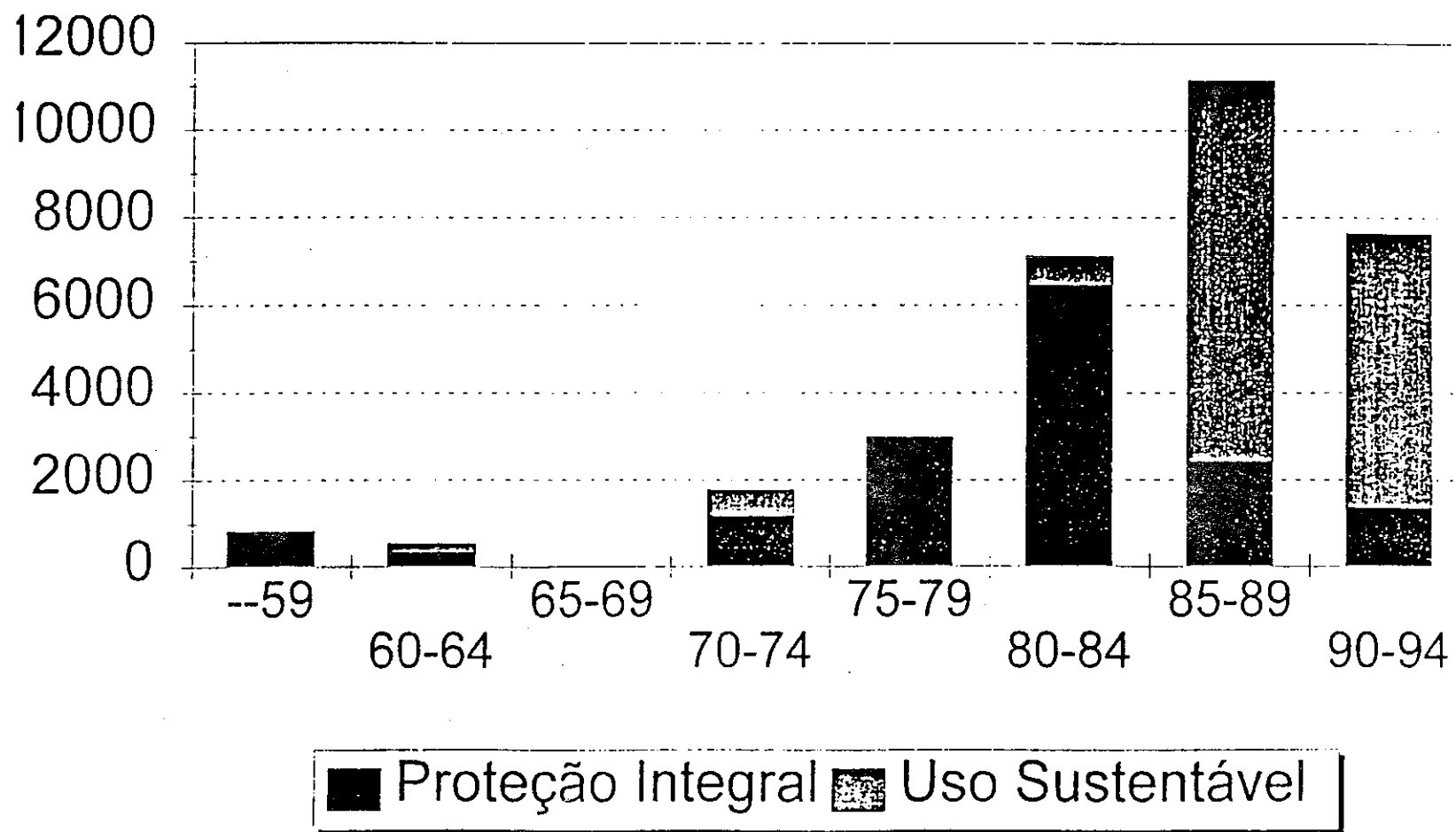
uma ampla aceitação das comunidades e seu resultado acompanhou as justificativas de criação das UC's encaminhado ao Presidente da República, entregue por uma comitiva de representantes políticos e da comunidade.

B. CRIAÇÃO DE UC's EM CONDIÇÕES EMERGENCIAIS

O processo de criação de UC's em bases intervencionistas deve ser mantido quando estiverem envolvidos problemas graves e urgentes de conservação. O que, é claro, não descarta a necessidade de um processo participativo "a posteriori".

Figura 1. Evolução da Criação das UCs

Área de UCs Criadas (em 1.000 ha)



MECANISMOS COMPENSATÓRIOS E DE INCENTIVOS

1. Custos de oportunidade e medidas de compensação

Alguns autores²⁸ identificam três tipos de custos associados à criação, implantação, manutenção e “funcionamento” de áreas protegidas; **custos diretos, custos indiretos e custos de oportunidade.**

Os **custos diretos** são aqueles relacionados à criação, implantação e manutenção das unidades de conservação, tais como: arrecadação de terras, pagamento de indenizações, infraestrutura física de acesso à área, preparação do plano de manejo, contratação da equipe administrativa, custeio da unidade e outros. Os **custos indiretos** dizem respeito a problemas diretamente causados pela implantação e funcionamento da unidade de conservação no entorno, como por exemplo os que eventuais saídas de animais da área possam causar a produtores agrícolas limítrofes. Os **custos de oportunidade** são os benefícios que sociedades, comunidades ou indivíduos perdem quando a área se torna uma unidade de conservação. Estão incluídos nos custos de oportunidade tanto os benefícios provenientes de quaisquer atividades econômicas (e sociais) desenvolvidas na área no momento de criação da unidade de conservação, quanto os potenciais, que somente ocorreriam com outra destinação econômica (ou social) da área.

A atenção aos custos diretos, indiretos e de oportunidade podem levar a um melhor equacionamento do processo de criação, implantação e de manutenção de uma unidade de conservação. Isto parece ser mais evidente quando se trata dos custos diretos e indiretos, e menos, quando se trata dos custos de oportunidade.

Entretanto, talvez a problemática da resolução das pendências relativas aos custos de oportunidade seja uma das principais ações para se possibilitar a sustentabilidade política (e social) de uma unidade de conservação, pois torna os diferentes atores que conseguiam benefícios com a área, ou os que lá pretendiam desenvolver atividades, como passíveis de indenização ou de compensação. Cabe destacar que esses mecanismos compensatórios podem ser considerados legais e legítimos, pois a criação de unidades de conservação é uma atividade de interesse coletivo.

Os atores que influem direta e indiretamente na criação, implantação e manutenção de unidades de conservação e que podem ser demandantes de

²⁸DIXON, J. A. & SHERMAN, P.B. 1990. Economics of protected areas. East-West Center/Island Press, Washington, Califórnia (USA). p. 18 a 20.

compensações são, basicamente: comunidades tradicionais residentes na área, comunidades não tradicionais residentes na área, proprietários, comunidades (tradicionais ou não) residentes no entorno, empresários/empresas com atividades ou interesses na área e governos municipais (e estaduais), que deixam de arrecadar impostos com a interdição da área para atividades econômicas.

Os mecanismos compensatórios à criação, implantação e manutenção de unidades de conservação tratam, principalmente, de compensações relativas aos custos de oportunidade dessas áreas por meio de instrumentos econômicos de política ambiental.

2. O ICMS Ecológico²⁹

O Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICMS) é o mais importante imposto de arrecadação para os governos estaduais, que repassam 25% para os municípios. A Lei Estadual (do Paraná) Complementar n° 59/91 (Lei do ICMS Ecológico) “trata do cálculo do índice de compensação e incentivo fiscal aos municípios que ‘abriguem em seu território Unidades de Conservação Ambiental, ou que sejam diretamente influenciados por elas, ou aqueles com mananciais de abastecimento público’”.³⁰

O índice de compensação do ICMS Ecológico é maior que o ICMS arrecadado e devolvido ao município se as unidades de conservação em questão se transformassem em unidades de produção da cultura agrícola mais representativa do município em que se encontra. Isto é, o ICMS Ecológico parece tornar a existência de unidades de conservação dentro dos municípios uma alternativa financeiramente rentável para o poder público municipal. Assim, prefeituras municipais que consideravam a criação de unidades de conservação uma intervenção Federal (ou Estadual) que limitava a arrecadação municipal, podem passar a considerar a criação de unidades de conservação uma interessante operação financeira para o município.

Inspirados na experiência do Estado do Paraná, o Estado de São Paulo criou e regulamentou a Lei n° 8.510, e o Estado do Rio Grande do Sul espera a regulamentação da Lei n° 9.850. Assim, instrumentos de mecanismos compensatórios relativos às unidades de conservação tem começado a ser formulados para os municípios brasileiros de diversos estados da federação.

Apesar dos significativos avanços presentes nas Leis de ICMS Ecológico, cabe também analisar a aplicação dos recursos que retornam aos municípios. Os

²⁹Todas as informações referentes à Lei do ICMS ecológico foram tomadas de LOUREIRO, W. 1994. A lei do ICMS ecológico como exercício do federalismo fiscal a serviço da conservação do meio ambiente, no Estado do Paraná. Mimeo, Curitiba.

³⁰LOUREIRO, op.cit., p. 6

recursos provenientes do ICMS Ecológico estão sendo direcionados para as prefeituras municipais, o que tem levado a uma falta de controle social da aplicação dos recursos. Desta feita, um recurso proveniente do ICMS Ecológico pode ser aplicado em obras ou atividades não sustentáveis. Assim, o aperfeiçoamento da legislação do ICMS Ecológico pode possibilitar um melhor direcionamento da aplicação dos recursos com vistas ao incentivo a atividades sustentáveis no município, à conservação ambiental e à compensação de populações locais deslocadas.

3. Isenção de pagamento de ITR: um instrumento econômico de incentivo

O Imposto Territorial Rural (ITR), segundo os artigos 3º e 4º da Lei nº 8.847, é calculado a partir do Valor da Terra Nua (VTN), incluindo-se a área aproveitável passível de exploração agropecuária, e excluindo da sua incidência construções, instalações, culturas permanentes e temporárias, pastagens cultivadas (e melhoradas) e florestas plantadas.

Desta feita, o proprietário que desejar evitar pagar o ITR ou diminuir o montante pago de ITR de sua propriedade deverá explorar o imóvel, podendo para isso desmatar ou se utilizar de queimadas para, por exemplo, a criação de pastagens.

O Capítulo V do Projeto de Lei nº 2.892 (do Executivo) de Criação do SNUC, trata “Dos Incentivos, Isenções e Penalidades” em relação às unidades de conservação. Os incentivos estão no Artigo nº 33, que diz:

“As áreas de propriedade privada, incluídas em Reservas de Recursos Naturais, em Áreas de Proteção Ambiental e em Refúgios da Vida Silvestre, bem como aquelas de que trata o artigo 37 desta Lei (Reservas Particulares do Patrimônio Natural), não serão consideradas áreas improdutivas, para fins de taxaço, podendo ser declaradas isentas do pagamento do Imposto Territorial Rural, de acordo com regulamentação específica”.

O Substitutivo do Projeto de Lei manteve esse Artigo manteve o sentido de redefinição de “áreas produtivas” e de “benfeitorias” que encontra-se no texto da Lei.

O sentido da Isenção do Imposto Territorial é de beneficiar os proprietários e incentivá-los à manutenção de áreas reservadas, de unidades de conservação, em suas propriedades. E nesse caso o incentivo não é somente fiscal, pois ao reclassificar a terra o proprietário pode ainda se distanciar de um processo desapropriatório para fins de reforma agrária, pois se proprietário de uma gleba “improdutiva”, passará a proprietário de uma área com uma unidade de conservação.

4. Ecoturismo como um instrumento de compensação e incentivo

O documento Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo³¹ situa o Ecoturismo como uma atividade econômica sustentável que pode, ao mesmo tempo, viabilizar economicamente a população e a preservação ambiental³².

O Ecoturismo tem sido uma importante fonte de recursos para a preservação ambiental em diversos países no mundo que o articulam às unidades de conservação. À guisa de exemplo, em Ruanda, somente a arrecadação proveniente da venda de ingressos para o Parque Nacional dos Volcans, tem alcançado o montante anual de um milhão de dólares americanos. E, além dessa arrecadação direta do Parque Nacional, os turistas gastam anualmente de dois a três milhões de dólares na região³³. Em recente estudo sobre a análise da contribuição do ecoturismo em Belise³⁴ são apresentados alguns casos de empreendimentos de ecoturismo que arrecadam um volume significativo de recursos com a venda direta de ingressos para a entrada nas unidades de conservação. Além disso, os gastos indiretos dos turistas alcançam até cem vezes mais que o montante arrecadado com a venda de ingressos. A arrecadação direta da venda de ingressos de entrada tem servido à arrecadação de fundos para o financiamento dos custos de manejo das áreas, dos custos com o desenvolvimento de infraestrutura e suporte para o ecoturismo e ainda, dos custos de outros objetivos não financiáveis das unidades de conservação. A arrecadação indireta, com o aumento do turismo nas regiões com unidades de conservação, tem servido para facilitar o suporte político necessário à implantação e manutenção das unidades de conservação, já que, mesmo se considerando avaliações estritamente econômico-financeiras, o ecoturismo tem gerado empregos, incentivado o desenvolvimento de empresas para suporte da atividade e aumentado a renda dos municípios.

Assim, o Ecoturismo pode servir diretamente ao financiamento da manutenção das unidades de conservação, e ainda, pode tornar a unidade de conservação um grande empreendimento para a população da região da área reservada.

Apesar dos evidentes efeitos positivos dessa proposta, particularmente no que diz respeito à arrecadação de recursos para a preservação e às compensações que pode gerar para a população local prejudicada com a implantação de uma unidade de conservação, cabe atentar para a necessidade da regulamentação dos direitos das populações locais, em particular as tradicionais, frente às atividades relacionadas ao Ecoturismo.

³¹MICT & MMA. 1994. Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo.

³²"... o ecoturismo como um dos mais inteligentes instrumentos de viabilização econômica para o gerenciamento correto dos recursos naturais, oferecendo aos brasileiros uma alternativa digna de conquistar seu sustento e uma vida melhor, ao mesmo tempo que assegura às gerações futuras acesso aos legados da natureza". MICT & MMA, op. cit. p. 2

³³MICT & MMA, op. cit. p. 9

³⁴LINDBERG, K. & ENRIQUEZ, J. S. D. An analysis of ecoturism's economic contribution to conservation and development in Belise. WWF. s. l.

5. Atores demandantes de compensações e incentivos

Os governos municipais (caso do ICMS Ecológico) e os proprietários de terras são, atualmente, os demandantes (e beneficiários) de compensações e incentivos reconhecidos pelo Setor Ambiental no que se refere às unidades de conservação. Mas, há outros atores sociais envolvidos com a criação, manutenção e implantação de unidades de conservação. As comunidades tradicionais residentes na área, as comunidades não tradicionais residentes na área, comunidades (tradicionais ou não) residentes no entorno, empresas/empreendimentos com interesses na área e os governos estaduais, são importantes nesse processo.

A articulação cada vez maior de comunidades “atingidas” por unidades de conservação pode levar a um maior questionamento dos processos indenizatórios da população local deslocada. Os bens dos moradores expulsos de unidades de conservação tem sido, via de regra, sub-indenizados. Por outro lado, a população que permanece dentro da unidade de conservação e em seu entorno pode, por meio de incentivos creditícios (e outros), passar a produzir em sistemas sustentáveis.

6. Outros mecanismos de compensação e incentivo

Os instrumentos econômicos de política ambiental são os que afetam os custos e os benefícios de ações disponíveis aos agentes econômicos³⁵. No que se refere aos mecanismos compensatórios de custos de oportunidade, os instrumentos econômicos podem manter por tempo indeterminado compensações a custos muitas vezes de difícil quantificação³⁶. O mesmo ocorrendo com os incentivos, que podem ter uma ação eficiente e de longo prazo na transformação de atividades econômicas não sustentáveis em projetos de desenvolvimento sustentável. Alguns desses instrumentos econômicos mais relevantes são: taxas, incentivos fiscais, subsídios, sistemas de restituição de depósitos e bônus negociáveis no mercado.

A UICN sugere a adoção pelos governos de dois tipos de “incentivos”. O primeiro seria resultado da criação de impostos, ou multas, sobre agentes poluidores e degradadores ambientais. O montante arrecadado com as multas/impostos seria aplicado em projetos ambientais e, dentre eles, nas áreas de preservação. O segundo,

³⁵Esses instrumentos tem a intenção de influenciar a tomada de decisão e o comportamento, de tal maneira que as alternativas escolhidas levem a uma melhora da situação ambiental.

³⁶Se é possível quantificar com grande precisão o custo direto inicial da criação de uma unidade de conservação através do montante gasto com a arrecadação de terras e equipamentos, em relação aos custos de oportunidade, como por exemplo o montante que um governo municipal deixará de arrecadar com a implantação de uma unidade de conservação, demanda um cálculo mais complexo.

WORKSHOP "POLÍTICA DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO"

PRINCIPAIS QUESTÕES PROPOSTAS

1. Conceito das Categorias de UCs

- a) A proposta de categorias apresentada pelo substitutivo do projeto-de-lei do SNUC atende às finalidades das UCs?
- b) O mesmo substitutivo dispõe de um elenco apropriado de categorias para atender as diversas situações da realidade?
- c) As categorias compreendem conceitos claros e distinguíveis atendendo a diferentes objetivos?
- d) Existem lacunas nas categorias propostas? Como seria definida a nova UC?
- e) A previsão de um mecanismo de reclassificação de UCs deve ser considerada no SNUC?

2. Ampliação da Área Protegida

- a) Quais deveriam ser as metas de áreas protegidas para os diferentes biomas brasileiros?
- b) Qual a possibilidade de repetir o êxito de criação de novas áreas de 1980-85 com os instrumentos existentes?
- c) Quais podem ser os novos instrumentos?
- d) A priorização de áreas para conservação tem influenciado o processo de tomada de decisão no nível político-administrativo? Por que? Como melhorar?
- e) A categoria de RPPN tem sido implementada de forma apropriada para a contribuição do setor privado no esforço de conservação? Como pode ser melhorado?

3. Instrumentos de Manejo e Gerenciamento de UCs

- a) Os planos de manejo têm sido úteis como instrumento para a gestão de UCs no Brasil? Que alternativas podemos adotar?
- b) A adoção de Planos de Ação Emergenciais funciona apropriadamente como um instrumento intermediário de gestão para as UCs?
- c) Como o processo de pesquisa pode ser melhorado na perspectiva dos pesquisadores e dos órgãos responsáveis pelas UCs?
- d) Como as pesquisas realizadas em UCs podem colaborar com as suas implementações e manutenção?
- e) Quais devem ser os critérios referenciais para concessões de atividades econômicas nas UCs?
- f) Quais as diretrizes para a integração das áreas do entorno à gestão de UCs? Os instrumentos disponíveis são apropriados?
- g) Quais são as vantagens e desvantagens do atual modelo administrativo de UCs?
- h) Quais deveriam ser as características desejáveis de uma nova estrutura institucional para a gestão do SNUC?
- i) Considerando os problemas de qualidade e quantidade de pessoal dedicado a UCs, quais iniciativas podem minimizar o problema?
- j) Como vêm funcionando os esforços de treinamento? Como podem ser melhorados e reforçados?
- k) As fontes de financiamento públicas e privadas de UCs estão bem definidas? Existe uma estratégia para integrá-las e otimizá-las conforme os grandes objetivos do SNUC?

4. Parcerias na Criação, Implementação e Gestão de Ucs

- a) Qual deve ser o papel da co-gestão administrativa de UCs no curto, médio e longo prazos?
- b) Como têm funcionado as experiências de co-gestão até o momento, nas diferentes perspectivas dos envolvidos?

- c) Quais são as expectativas dos gestores de UCs, dos atores econômicos e populações locais na implementação do ecoturismo nas UCs?
- d) Qual a capacidade atual de avaliar a importância econômica do sistema de UCs para o Brasil?
- e) Quais devem ser os critérios para concessão de exploração econômica de UCs?
- f) Qual deve ser a orientação geral para a parceria de gestão de UCs com o setor privado?
- g) Como os programas de pesquisa em UCs patrocinados pela FINEp, pelo CNPq, IBAMA e pelas ONGs podem ser melhorados e integrados ao esforço do SNUC?
- h) Qual deve ser o papel da Universidades?
- i) Quais devem ser as estratégias para a construção da aceitação social de um SNUC efetivo para o Brasil?

5. Mecanismos Compensatórios

- a) Quais os aperfeiçoamentos que os mecanismos compensatórios já existentes podem receber? Qual deve ser a estratégia para difundí-los?
- b) Que outros mecanismos compensatórios podem ser criados e quais devem ser os passos para a criação? Para os diferentes níveis local, estadual e federal?
- c) Como o ecoturismo pode criar mecanismos compensatórios para a criação, implantação e manutenção de UCs?

6. Regularização Fundiária

- a) Estão os preceitos legais e os procedimentos de regularização fundiária de UCs claros e bem estabelecidos para atender os objetivos de conservação no Brasil?
- b) A base de informações e de recursos humanos necessária para os processos de regularização fundiária são apropriados e suficientes?
- c) Quais os processos de regularização fundiária que poderiam concorrer para a implantação de UCs no Brasil?

- d) Que alternativas de financiamento podem ser encontradas para a regularização fundiária?
- e) O que deve ser feito com o problema de expiração da vigência de Decretos para fins de desapropriação?
- f) O que deve ser previsto no projeto-de-lei do SNUC quanto a regularização fundiária?
- g) Caso a próxima revisão constitucional permita, o que deveria ser incluído para efeito de regularização fundiária de UCs?
- h) Como os aspectos administrativos da condução dos processos de regularização podem ser melhorados?
- i) É possível tentar emendar o orçamento de 1995 para atender à regularização fundiária?
- j) Como garantir a integridade das UCs enquanto não for equacionado o problema da regularização fundiária?

WORKSHOP "Política de Unidade de Conservação"

Grupos de Trabalho

I) Conceituação de Unidades de Conservação

- | | |
|------------------------------|----------------------|
| • Miguel Milano | Fund. Boticário |
| • Antonio Carlos Diegues | USP |
| • Bernardo Ortiz Von Halle | IUCN |
| • Ibsen Gusmão Câmara | FBCN |
| • Maria Cecília Wey de Brito | Câmara dos Deputados |
| • Lucila Pinsard Vianna | USP |
| • Maria Celeste Guimarães | Câmara dos Deputados |
| • Paulo Nogueira Neto | ADEMA/SP |
| • Sandra Charity | WWF |
| • João Batista Câmara | IBAMA |
| • Sérgio Brandt | IBAMA |

II) Ampliação da Proteção Ambiental

- | | |
|-------------------------|----------------------|
| • Adriana Moreira | USAID |
| • Gustavo Fonseca | CI |
| • Jader Soares Marinho | UNB |
| • Rubens Harry Born | Vitae Civilis |
| • Ricardo Savinski | IBAMA |
| • Roberto B. Cavalcanti | UNB |
| • Alarico Jacomo | MMA/SAL (PP G7) |
| • Heloisa Pedrosa | Câmara dos Deputados |

III) Mecanismos Compensatório

- | | |
|-------------------------------|---------------------------|
| • Aline Tristão Bernardes | F. Biodiversitas |
| • Antonio Carlos de Oliveira | Assembléia Legislativa/SP |
| • Denise Hamu | MMA/SAL |
| • José Lázaro de Araújo Filho | IBAMA |
| • Roberto Mourão | Expeditours |
| • Marcelo Szpilman | Inst. Ecol. Aqualung |
| • Wilson Loureiro | IAP |
| • Lídio Coradini | MMA/SMA |
| • Moacir Bueno Arruda | IBAMA |

IV) Regularização Fundiária de Unidades de Conservação

- | | |
|------------------------------|---------------------------|
| • João Paulo Capobianco | Instituto Socio Ambiental |
| • Joaquim Martins S. Filho | FEAM/MG |
| • Nelson Ribeiro | IBAMA |
| • Sebastião Azevedo | IBAMA |
| • Cesár Vitor Espírito Santo | FUNATURA |
| • Ubiraci Araujo | IBAMA |
| • Luis Artur Castanheira | IBAMA |

V) Instrumentos de Gestão de Unidades de Conservação

- | | |
|------------------------------|-------------|
| • Célio Valle | IEF/MG |
| • Fábio de Jesus | IBAMA |
| • Gustavo Soares Freitas | FPCN/TUCN |
| • John Butler | WWF |
| • Lourdes Ferreira | Funatura |
| • Pedro Eymard Melo | PN Itatiaia |
| • Alexandre Fernandes Araujo | UNB |
| • Maria Iracema Gonzales | IBGE |
| • Iamzzi | IBAMA |
| • Hênio Barreto Filho | UNB |

VI) Co- Gestão de Unidades de Conservação

- | | |
|-----------------------------|----------------------|
| • Carlos Eduardo Miller | FVA |
| • Henrique vila Ferreir | CNPq |
| • João Carlos Thomé | Projeto TAMAR |
| • Luca Padovano | Inst. Ecol. Aqualung |
| • Maria Elisa Solá | IEF/MG |
| • Miguel Milano | Fund. Boticário |
| • Militão Ricardo | GTZ/IBAMA |
| • Niède Guidon | FUMDHAM |
| • Rogério Vasconcelos de Sá | FINEP |
| • José Corrêa Machado | MMA/SAL |
| • Kleber Ramos Alves | IBAMA |
| • Angela Tresinari | TNC |
| • Alyson Coutinho | IBAMA |

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 heuveram 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 contem 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 de 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 porquê 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 "equívocos" 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-estaque 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 incerteza da categoria.

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 tampão 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 incluímos 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

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 norteamiento 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.

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 déficit de conservação dos biomas brasileiros.

Os principais sintomas detectados são:

a) Orientação política adotada pelo IBAMA de paralizar 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.

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-Ecossistêmicas*: 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 macroregional, 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 mantêm esses sistemas, uma vez que uma mensuração apenas da diversidade biológica não é suficiente para avaliar a perenidade e efetividade da proteção.

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 consecussão 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 instituíam 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.

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 das 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 processos 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.

→ João Campos

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

INSTRUMENTOS DE GESTÃO

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 concessão 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 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 envolvimento 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:

1. 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;

2. A flexibilidade que o processo requer, acabando com a burocracia e a rigidez que o processo atual demonstra;

3. O processo de controle da realização das pesquisas nas UC's, mostrando que o pesquisador é mais um parceiro dos trabalhos, que um problema;

4. Um programa de incentivo e divulgação para a realização de pesquisas nas UC's;

5. A necessidade de haver um compromisso do pesquisador com a UC;

6. 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; e

7. 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 1994, 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 (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:

4. 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.

5. Nas UC's nas quais existem condições, ou seja: presença de instituições - ONG's e OG's - com um forte potencial de trabalho ou interessadas em problemas ligados à UC's; e 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.

6. 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.

7. 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.

8. 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.

POLÍTICA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

I. INTRODUÇÃO

As Unidades de Conservação, enquanto instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente - Lei nº 6.938/81 - devem contribuir para "a preservação e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses de segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana".

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 225, Parágrafo 1º, Alínea III, estabelece 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". Para assegurar a efetividade deste direito, incube ao Poder Público definir, em todas as Unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração ou supressão permitidas através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção".

Apesar do grande esforço do Governo no sentido de cumprir a Constituição Federal, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e outros instrumentos legais, as Unidades de Conservação, enquanto um sistema de áreas protegidas, estão longe de cumprir seus papéis.

Os conceitos sobre Unidades de Conservação que vigoram no País há mais de 50 anos precisam ser urgentemente revisados. Há uma nova realidade social e econômica que obriga o governo e a sociedade harmonizar os objetivos conservacionistas com o desenvolvimento das populações tradicionais e com a necessidade de assegurar retorno de benefício às mesmas, por meio da geração de empregos locais, da permissão de atividades de subsistência, da oferta de serviços de educação e saúde, etc.

Os aspectos relativos à consolidação das Unidades já criadas pelos governos Federal e Estadual, envolvendo questões fundiárias, de pessoal, de recursos financeiros, de gestão e manejo, e outras, vêm sendo discutidas há anos dentro de uma abordagem tradicional e conservadora. As propostas de solução até então apresentadas ou têm sido bastante tímidas, ou abortadas por não encontrar respaldo na legislação vigente. Há que se pensar em estabelecer mecanismos que propiciem sua autonomia financeira (exploração sustentável de recursos naturais, comercialização de recursos genéticos, ecoturismo, royalties ecológicos, etc). Deve-se também estimular o

processo participativo de co-gestão e avaliar a possibilidade da presença de populações tradicionais dentro dos limites das UC's.

A atual rede de Unidades de Conservação apesar de, teoricamente, proteger cerca de 4% da extensão territorial brasileira ainda não é suficiente para assegurar a adequada representatividade da variabilidade genética, de comunidades/espécies da fauna e flora e de ecossistemas brasileiros. Estimular e incentivar a ampliação desta rede, com a participação de governos estaduais e municipais, da iniciativa privada e das ONG's é uma forma alternativa de, a curto e médio prazo, ampliar a proteção ambiental.

II. OBJETIVOS

Este documento tem por objetivo recomendar um conjunto de diretrizes e ações, que permitam ao Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal - MMA desenvolver uma política voltada para a criação, gestão e consolidação de uma Rede Nacional de Unidades de Conservação, contemplando a participação de diferentes setores organizados da sociedade nas distintas etapas deste processo.

III. ANTECEDENTES

O Governo Federal tem sob sua responsabilidade administrativa 151 Unidades de Conservação, que totaliza uma área de aproximadamente 33.0 milhões de hectares, ou seja, menos de 4% da superfície do território nacional. Somadas àquelas que são mantidas pelos poderes públicos estaduais e municipais, bem como àquelas mantidas por ONG's e particulares, o total da área preservada no País pouco ultrapassa os 4% de sua superfície.

As características peculiares dos diferentes biomas brasileiros aliados à variabilidade climática conferem ao Brasil a qualificação de um dos maiores detentores de biodiversidade do mundo. Estima-se que cerca de 20% da diversidade biológica do planeta encontra-se aqui. No entanto, um crescente processo desordenado de ocupação do território e de exploração de recursos naturais tende a provocar o colapso dos sistemas ecológicos, contribuindo para a degradação das condições de vida humana e diminuindo as possibilidades de sobrevivência das futuras gerações.

Uma das formas mundialmente adotadas para assegurar a preservação e conservação da biodiversidade, bem como das paisagens e monumentos naturais e dos processos ecológicos tem sido o estabelecimento de redes de áreas protegidas. Apesar do Brasil ter se engajado neste processo há mais de meio século ele encontra-se muito aquém dos padrões internacionais, tanto em termos quantitativo como qualitativo, de proteção de seus ecossistemas.

Questões de natureza distintas, como por exemplo: regularização fundiária, manejo, proteção, pesquisa científica, administração e outros, que não tem sido sistêmica e convenientemente resolvidos vêm impedindo que as Unidades de Conservação cumpram fielmente os papéis para os quais foram criadas. Além disso outra questão preocupante é a que diz respeito à representatividade ecológica destas áreas.

Mais recentemente, a busca pela ampliação das áreas protegidas e dos processos de gestão tem se pautado num maior engajamento e participação da iniciativa privada e ONG's. A divisão de responsabilidade com outros setores da administração pública, estadual e municipal, também faz parte desta nova abordagem. No entanto, os efeitos dessa nova política ainda são incipientes devido a problema que vão desde aspectos de ordem legal, de excessivos procedimentos burocráticos até ausência de incentivos ou mesmo uma maior divulgação e entrosamento entre os diversos atores.

Preocupado com este cenário, o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal - MMA se lançou na busca de propostas concretas e factíveis e, dentro de um processo democrático de discussão, reuniu os mais renomados especialistas da área, representando diferentes segmentos organizados da sociedade para, durante 4 dias, analisar esta questão e apresentar recomendações de diretrizes políticas para a obtenção de soluções alternativas e inovadoras.

IV. AÇÕES PROPOSTAS PARA 1995:

1. Rever o PL nº. 2892/92 que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC nos seguintes aspectos:

- o PL deverá regulamentar o dispositivo constitucional que permite ao poder público representado pela União, estados e municípios, criar espaços especialmente protegidos;
- definir o papel das categorias de áreas protegidas e prever a necessidade de criação de novas categorias, enquanto instrumento capaz de compor e harmonizar os diferentes interesses e necessidades de conservação, desde a proteção da biodiversidade até a manutenção do conhecimento e da cultura das comunidades tradicionais;
- prever mecanismos de reclassificação de áreas, tentando solucionar "equivoco de criação" de áreas protegidas já existentes, estabelecendo critérios claros e bem definidos para a aplicação dos mesmos;

- reconhecer a importância da regulamentação das categorias de áreas protegidas existentes, tendo em vista que somente os Parques Nacionais, as Áreas de Proteção Ambiental e as Reservas Extrativistas foram regulamentadas até o presente momento;
 - rever a necessidade de se incluir um nível adicional de classificação por grupos de categorias de áreas protegidas, tendo em vista, que o referido grupamento de categorias previsto no PL 2892/92, confere caráter-estaque ao sistema, e que leva a uma hierarquização das categorias, além do fato de que esse tipo de classificação não se reproduz em outros países; e
 - considerar a categoria "Reserva de Recurso" como uma importante oportunidade para assegurar a proteção de áreas naturais expressivas que estejam sob ameaça de descaracterização até que se defina, por meio de estudos técnicos-científicos, a categoria mais apropriada para cada caso, definindo critérios e prazos necessários.
2. Propor dispositivo que garanta tratamento diferenciado, no rateio do ICMS, aos municípios que possuam em seus territórios áreas protegidas.
3. Incorporar dispositivo que permita a efetivação da indenização de terras desapropriadas para fins ambientais, por meio de Títulos Patrimoniais da União, de liquidez imediata. Tal dispositivo poderá ou não ser incorporado ao Projeto de Lei nº 2.892/92, dependendo da agilização do processo. O dispositivo legal deverá considerar:
- a desapropriação será feita mediante utilidade pública, podendo ser invocado, também, o interesse social face a função social ambiental, prevista na Constituição Federal;
 - o pagamento das indenizações decorrentes do processo expropriatório poderão ser efetuadas com Títulos Patrimoniais da União;
 - nos processos de desapropriação das unidades de conservação utilizar-se-á o rito sumário, previsto na lei;
 - 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;
 - nos casos em que a remoção de populações humanas for indispensável para 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.

4. Criar um GT interministerial, composto pelo M.M.A., SEPLAM, FUNAI, IBAMA, ONG's ambientalistas e ONG's indigenistas, entre outras, para propor solução para os casos de sobreposição de UC's em áreas indígenas, situação que ocorre em, aproximadamente, 10% das UC's de uso indireto na Amazônia Legal.
5. Encaminhar ao DNPM expediente para tornar sem efeito os processos referentes a solicitação e autorização de pesquisa e concessão de lavra incidentes em UC's de uso indireto.
6. Promover estudos para avaliar a representatividade ecológica das UC's já criadas, dentro de cada um dos biomas nacionais, objetivando estabelecer metas para uma política de incentivo à criação de novas UC's, de modo a atender as recomendações internacionais para a conservação da biodiversidade.
7. Definir critérios para a identificação de áreas para a conservação da biodiversidade como: valor biológico, avaliação do status atual (questão de ameaça e oportunidade de conservação), aspectos institucionais e as condições políticas para viabilizar as ações.
8. Recomendar aos OEMA's o estabelecimento do "critério ambiental", entre as variáveis para o rateio dos recursos do ICMS destinados aos municípios, especialmente em função da existência de unidades de conservação e de acordo com as especificidades regionais.
9. Propor que na reforma tributária e fiscal seja garantida a exigência do critério ambiental no rateio dos recursos dos impostos sobre o consumo (ICMS).
10. Realizar estudos sobre a possibilidade de utilização de mecanismos financeiros compensatórios - similares ao ICMS-ecológico para aplicação de tributos federais a estados e municípios que possuam UC.
11. Reformular o Decreto nº 98.914 que institui as RPPN's, objetivando a simplificação, agilização e incentivos nos processos de criação.
12. Recomendar o prêmio/compensatório estadual, onde parte do Orçamento estadual, segundo critérios próprios, deverão ser repassados para os municípios onde existam unidades de conservação e que atendam a requisitos de conservação ambiental e de proteção das regiões de entorno destas unidades.

13. Desenvolver estudos que permitam estabelecer uma estratégia relativa a co-gestão de UC's.
14. Promover e incentivar o desenvolvimento de pesquisas em UC, privilegiando os temas que subsidiem diretamente o manejo e a gestão das mesmas. .
15. Elaborar estudos objetivando dotar as UC de mecanismos inovadores para o processo de gestão.