Acervo ISA

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
data ..../..../....
cod. NOD 000 67

Prezada Kátia,

Tendo em vista toda a polêmica gerada a respeito da posição da Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação sobre o Substitutivo do Projeto de Lei n 2.892, estamos enviando todas as sugestões da Rede, com as respectivas justificativas. A Rede solicita o apoio a estas sugestões, com o objetivo que o Brasil venha a ter um sistema nacional de unidades de conservação que realmente preserve a representatividade de nossa diversidade biológica e contribua com o desenvolvimento sustentável do país.

Atenciosamente,

Secretaria Executiva

Minuta posição da Rede Nacional Pró Unidades de Conservação sobre o segundo parecer preparado pelo Deputado Fernando Gabeira, datado de 3 de dezembro de 1996, para o projeto de Lei n° 2.892/92, para análise e sugestões dos membros, observado o prazo de resposta de 19/dezembro/1997.

"A legislação proposta para o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) trará intensas repercussões na preservação da biodiversidade brasileira, reconhecidamente uma das mais ricas do planeta. Um bem elaborado e eficiente sistema de unidades de conservação representa a maior esperança, talvez a única, de proteger-se a longo prazo porção representativa do patrimônio biótico do País; em decorrência, o Substitutivo deveria ter refletido a preocupação fundamental de preservar esse patrimônio, mesmo que isto pudesse significar algumas opções socialmente penosas em âmbito local, mas benéficas para o país e para a humanidade como um todo. Ao contrário, a proposta em tela parece ter sido pautada muito mais pelo uso, supostamente sustentável, dos recursos naturais das unidades de conservação do que pela sua preservação, haja visto o número de novas categorias criadas com esta finalidade e as novas premissas definidas para a criação e manejo dessas áreas.

Certamente, cabe reconhecer que os problemas sociais das populações ditas tradicionais são também importantes, mas eles exigem soluções distintas daquelas voltadas para a preservação da biodiversidade, mesmo porque os interesses e as ordens de grandeza temporal envolvidas são completamente diferentes; enquanto os ecossistemas naturais necessitam de proteção por séculos ou milênios, dificilmente poder-se-á imaginar que as atuais comunidades humanas consideradas como tradicionais continuarão a manter seus modos de vida inalterados durante espaços de tempo comparáveis, principalmente considerando-se o ritmo das mudanças que o processo de globalização da economia mundial tem trazido para todos os países. Incontáveis exemplos existem para sustentar a tese de que nos nossos dias as forças de mercado vencem todas as barreiras.

Há igualmente a necessidade de se admitir a falácia de que as culturas "tradicionais" preservam satisfatoriamente os ecossistemas. Na verdade, elas os impactam com menor intensidade, inclusive por não possuírem os mesmos recursos de destruição das sociedades tecnologicamente avançadas. Mesmo assim, são inúmeros os casos de culturas primitivas que alteram em profundidade os ambientes nas quais se inseriam. A devastação da fauna de Madagáscar, da Nova Zelândia e das demais ilhas

Acervo ISA

do Pacífico é tristemente esclarecedor; nestas, nada menos do que um quinto das espécies de todas as aves do planeta foram eliminadas pelos seus primitivos ocupantes, conforme estudos recentemente publicados. Na Amazônia, pesquisas efetuadas indicaram que pelo menos 60 milhões de animais são anualmente sacrificados pelas populações nativas e que, em algumas áreas, a biomassa de primatas foi reduzida em mais de 90 por cento. A luz destes exemplos, é obviamente inconsistente a afirmação frequente de que as comunidades primitivas não agridem a natureza.

Como comentário geral sobre o conteúdo do Substitutivo, pode ser afirmado que, além do documento mostrar-se excessiva e desnecessariamente minucioso e tecnicamente falho, sob diversos aspectos sobrepõe os interesses das comunidades locais aos de conservação, vale dizer, aos dos demais habitantes do País e da própria humanidade. Não vamos comentar aqui todo o texto mas a seguir ressaltamos alguns dos pontos negativos mais evidentes.

São eles:

Art. 2°, Inciso II - O ambiente natural deve ser protegido tal como é; não há como melhorá-lo e, caso isto fosse possível, não constituiria um objetivo de conservação.

Art. 2°, Inciso VIII - Manejo é uma atividade técnica de conservação complexa e difícil, que exige o emprego de amplos conhecimentos científicos; salvo raríssimas exceções, não se baseia em conhecimentos tradicionais.

Art. 2°, Inciso XI - Ser a exploração dos recursos ambientais "socialmente justa", ainda que desejável, nada tem a ver com a sustentabilidade de seu uso.

Art. 4°, Incisos XIII e XIV - Proteger as fontes de alimentos e os conhecimentos das populações tradicionais é meritório, mas não constitui objetivo de conservação.

Art. 5°, Inciso I - Cientificamente, não se pode "assegurar"que as comunidades bióticas nas unidades de conservação possam ser geneticamente sustentáveis, por mais bem manejadas que elas o sejam; este é um objetivo a ser visado, mas nem sempre alcançável.

Art. 5°, Inciso II - Estabelecer e rever uma política nacional de conservação é tarefa eminentemente técnica; não deve ser objetivo do SNUC garantir nela o "envolvimento dos cidadãos", que poderá ocorrer, mas não obrigatoriamente. As próprias imperfeições do Substitutivo são uma comprovação do que aqui se afirma.

Art. 5°, Inciso III - As populações locais podem e devem ser ouvidas, mas sua "participação efetiva na criação, implantação e gestão" das unidades não pode ser mandatória, ainda que sua compreensão e colaboração devam ser buscadas. A invasão recente do Parque Nacional do Iguaçu é um bom exemplo de que as populações locais frenquentemente não atendem à importância e às finalidades das unidades de conservação. Também é uma questão que não deve ser abordada a nível da Lei.

Art. 5°, Inciso IX - Tendo em vista o conjunto de categorias das unidades de conservação, não pode ser um objetivo do SNUC considerar "prioritariamente" as

Acervo ISA

formas de uso sustentável dos recursos naturais. A prioridade deve ser sempre preservar a biodiversidade e o equilíbrio ecológico; tudo o mais é secundário.

Art. 5°, Inciso X - A medida é justa, mas não deve constituir objetivo de um sistema de unidades de conservação.

Art. 5°, Inciso XIV - Novamente, a "promoção social e econômica" das populações locais é providência justa, mas não é um objetivo de conservação.

Art. 6°, Parágrafo único - O dispositivo significa a possibilidade de aumentar-se ainda mais o número já excessivo de categorias de unidades de conservação previstas no Substitutivo.

Art. 7°, Parágrafo único - O Conselho deve ser de caráter eminentemente científico e técnico, dada a complexidade do SNUC e de suas implicações biológicas. Da forma como está redigido o inciso, a comunidade científica é minoritária. Para que o Conselho funcione bem, ele deve ser constituído por um pequeno número de pessoas qualificadas em termos de Biologia da Conservação, ramo altamente especializado da Biologia.

Art. 8°, parágrafo 2° - Deve ser dada maior ênfase ao objetivo de proteção do patrimônio biológico

Art. 9° - A categoria Reserva Biológica foi excluída sem razão, substituída pelas estações ecológicas. Se fosse haver uma unificação das duas, o que é tecnicamente adequado, não deveria haver opção por uma denominação já existente, até para não serem cometidas injustiças, pois reserva biológica é uma categoria muito anterior às estações ecológicas e de conceituação inteiramente compatível com as reservas científicas da IUCN. Ou se cria uma categoria com nova conceituação e denominação que abranja as duas ou se mantém as reservas biológicas no texto.

Arts. 9° e 14° - RPPN não deve ser incluída no grupo das categorias de unidades de proteção integral, que são públicas, e sim mantida como categoria, também de proteção estrita, de reserva particular.

Art. 15 - É inadequada e inconveniente a proliferação de categorias proposta, que poderá propiciar confusão por parte do público e autoridades governamentais. Adiante comentam-se várias das categorias propostas.

Art. 17 - A categoria Área de Relevante Interesse Ecológico, embora já existente, é desnecessária. Pode ser facilmente englobada em Refúgio de Vida Silvestre, com pequenas adaptações e melhores resultados.

Art. 18, parágrafo 2° - É duvidoso que a presença de populações tradicionais seja compatível com exploração madeireira comercial e pesquisas de novos métodos de uso sustentável de recursos florestais. Na verdade, pode interferir de forma direta na consecussão dos objetivos primários da categoria. Melhor seria que não fosse permitida.

Acervo ISA

Art. 19 - As Reservas Extrativistas são uma experiência ainda recente, cujos reais resultados e exeqüidade ainda estão por ser bem avaliados. Na definição proposta, sequer é mencionado o objetivo de conservação que, a par de manutenção das populações tradicionais, foi um dos visualizados na sua concepção inicial e é a razão da categoria integrar um sistema de unidades de conservação da natureza.

Art. 19, parágrafo 6° - Propõe-se ser proibida a caça amadorista ou profissional, mas omitiu-se qualquer menção à de subsistência, ao que parece deliberadamente; e ela é justamente um dos fatores mais importantes na redução da biodiversidade nas áreas ocupadas por populações tradicionais. Há que se ter a coragem de enfrentar o problema, ou proibindo-a, ou admitindo-a para certas espécies, com limites rígidos. O argumento por vezes aventado de que a fiscalização é impraticável não procede; não se pode aceitar um ato ilícito pela dificuldade em coibi-lo, especialmente dentro de uma unidade de conservação.

Art. 20, parágrafo 3° - A mesma observação anterior.

Art. 21 - A Reserva Produtora de Água é categoria totalmente dispensável. Os mananciais devem ser, por sua própria natureza, áreas submetidas a proteção ambiental. Pequenas alterações na conceituação da categoria Área de Proteção Ambiental poderiam permitir facilmente suprir esta nova categoria desnecessária. Além disso, com o processo de privatização dos serviços de abastecimento urbano de água, que já se vislumbra, esta categoria acabaria apenas para retirar dos prestadores de serviço a responsabilidade por garantir a proteção dos seus próprios mananciais.

Art. 22 - É equivocado e sem fundamento afirmar-se que as populações tradicionais "desempenham papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica". Na verdade, contribuem menos para a sua destuição.

A categoria Reserva Ecológica Cultural visa a objetivos díspares e, em parte, completamente desvinculados da conservação da natureza; ela é inteiramente dispensável para os objetivos deste sistema. Além disto, o Art. 21, parágrafo 5° (d) evidencia-se inexeqüível; como manter o "equilíbrio dinâmico entre o tamanho da população e conservação"? Expulsando os habitantes quando nascerem?

Art. 23 - A categoria Reserva Ecológica Integrada é igualmente desnecessária e inconveniente. É perfeitamente aceitável admitir-se a existência de um mosaico de áreas protegidas reunindo categorias distinas, mas não é necessário criar-se mais uma categoria para as englobar e a elas superpor-se. O conceito de mosaico pressupõe a existência de categorias distintas e não de uma única categoria que sirva para tudo. Na definição da categoria, como proposta, indica-se ser um dos seus objetivos a "valorização da sócio-diversidade". Sem considerar o exotismo do termo, isto não é objetivo de conservação da natureza.

Art. 24, parágrafos 2°/3° - A criação de uma unidade de conservação deve pautar-se essencialmente pela importância biológica da área. Condicioná-la à "ampla consulta à população local" poderá impedir que uma unidade de primordial importância venha a ser criada. Não está indicado no Substitutivo se as comunidades e as instituições citadas têm ou não poder de veto, ou até que ponto podem exercê-lo. O que se propõe

Acervo ISA

é mais ou menos o mesmo que condicionar à aprovação dos proprietários rurais envolvidos num processo de desapropriação para reforma agrária a efetivação da medida; ou consultar as populações não-indígenas de uma área se deve ou não ser criada uma reserva indígena no local.

Art. 24, parágrafos 4°, 5° e 6° - Da maneira como estão redigidos, são inconstitucionais, pois contrariam o que está expressamente disposto no art. 225.

Art. 25 - A interdição é ineficaz e prejudicial ao processo de criação de uma unidade de conservação. Só servirá para facilitar a ação política daqueles cujos interesses tiverem sido atingidos pela medida no sentido de inviabilizar a efetivação da área. No caso das reservas indígenas a situação é completamente distinta porque seu reconhecimento, pelo menos em tese, já tem garantia constitucional e só depende da constação da presença indígena, o que não se repete no caso das áreas protegidas e dos seus valores ecológicos. Além disso, se uma interdição não resultar em criação efetiva de unidade de conservação, os proprietários atingidos ainda poderão acionar o Estado por prejuízos causados pelo ato.

Art. 26, parágrafo 2°, Inciso I - As espécies "localmente ameaçadas de extinção" não estão biologicamente isoladas; protegê-las sem considerar as demais, das quais dependem, pode impedir que se atinjam os objetivos visados.

Art. 28 - A citação dos corredores biológicas está absolutamente solta e sem função. A menos que a Lei defina com precisão uma figura jurídica para as áreas que constituirão os corredores, a sua citação é inteiramente dispensável. Não julgamos necessária esta definição, porque a função de um corredor pode ser desempenhada por uma série de categorias e medidas legais já comtempladas na Lei ou já em vigor.

Art. 28, parágrafo 2° - Os limites da zona de amortecimento não podem ser fixados arbitrariamente e por igual para todas as categorias e situações; devem ser definidos caso a caso. Imagine-se, por exemplo, estabelecer uma faixa de 10 km em torno do Parque Nacional da Tijuca, encravado no Rio de Janeiro!

Art. 29, parágrafo 1° - As zonas de amortecimento e os corredores devem ser motivo de exame e regulamentação específicos para cada situação, mas não convém que sejam obrigatoriamente incluídos nos Planos de Manejo. Isto dificultaria e retardaria a sua elaboração e execução.

Art. 29, parágrafo 2° - Os Planos de Manejo são documentos essencialmente técnicos, que exigem conhecimentos aprofundados da área a proteger. A obtenção de informações das populações residentes e a sua colaboração poderão ser importantes, mas não é admissível uma "ampla participação" obrigatória; os interesses dessas populações freqüentemente são conflitantes com os da conservação e sua cooperação depende de demorados esforços de educação ambiental. O manejo da área não pode ser amarrado a esta situação. Veja-se novamente o exemplo do Parque Nacional do Iguaçu.

Art. 31 - Isto pode ser desejável e útil, mas não pode ser mandatório. Além de inviável em muitos locais, aumenta o custo administrativo da unidade. Também haveria a

Acervo ISA

necessidade de estabelecer-se com precisão as implicações legais da existência deste conselho e quem seria responsável legalmente pelos seus atos.

Art. 32 - Este artigo nega o princípio fundamental de que as unidades de conservação públicas, pelo menos as de proteção integral, são uma responsabilidade governamental e sua administração e manejo uma atividade típica de Governo. A sua manutenção permitiria a criação de "organizações sociais", conforme definido no programa de reforma administrativa do Governo Federal, para assumir a gestão das áreas, destruindo a idéia de sistema e comprometendo a futura das unidades.

Art. 37 - O parágrafo único não tem sentido. O que são "fontes de custeio"?

Art. 38 - No caso da compensação ambiental de grandes empreendimentos, nem sempre é mais conveniente a implantação e manutenção de uma área protegida privada e, unidades de proteção integral não são criadas por ato de particular. Muitas vêzes o melhor é que este recurso seja dirigido a uma área pública já existente ou que venha a ser criada em função do projeto.

Art. 40, Inciso I - É irrisório o limite inferior de dez reais de multa para punir danos às unidades de conservação.

Art. 45 - A redação deste artigo, além de confusa, quer cristalizar em lei conceitos e características que dizem respeito a um programa regido por um organismo multilateral internacional e que, por isso, pode ser modificado a qualquer tempo. Reserva da Biosfera deve ser tratada nos foros internacionais adequados, dos quais o Brasil é integrante, e nos documentos que resultam destes foros.

Art. 46 - Provoca mudanças profundas na legislação que rege a desapropriação de terras no País, aumentando de forma significativa o custo do processo quando os atingidos pertencem a determinada classe de pessoas, mas atingindo apenas o segmento mais prejudicado pela crônica falta de recursos, a área ambiental.

Art. 46, parágrafo 2° - Na maioria das vêzes, a proteção da área não é compatível com a manutenção dos modos de vida das populações englobadas.

Art. 49, parágrafo 4° - Qual o prazo para que a reserva legal seja recuperada?

Art. 60 - A reclassificação genérica deve se limitar às unidades cujas categorias de manejo deixarem de existir em função desta Lei, com a ressalva que já foi anteriormente feita com relação às reservas biológicas. Fora isto, cada caso deve ser objeto de projeto de Lei específico, como manda a Constituição. Além de ser uma questão que depende de trabalho eminentemente técnico e específico, pode proporcionar uma porta para que o avanço obtido na Constituição atual com relação a mudanças de limites de áreas de proteção integral seja neutralizado. Também não é aceitável que a presença de populações, tradicionais ou não, seja, de antemão, considerado motivo para se reclassificar uma unidade do grupo de proteção integral. Critérios semelhantes não são válidos para se delimitar áreas indígenas ou o local e a extensão de um reservatório de hidrelétrica, por exemplo.

Acervo ISA

Art. 62, parágrafo 1° - Não está previsto como serão resolvidos os impasses que possam ocorrer e a questão é constitucional, extrapolando as competências administrativas de cada órgão. Além disso, a experiência histórica indica que o IBAMA e a FUNAI, por exemplo, dificilmente chegam a soluções aceitáveis para ambas as instituições; os conflitos atuais no Parque Nacional de Superagui e no Parque Estadual da Ilha do Cardoso são exemplos desses impasses. No caso das ONG´s, o que se observa com relação a este projeto de Lei é suficiente para demonstrar que a solução não é tão simples como fazer grupos de trabalho. Aliás, para isto não é necessário uma Lei.

Como comentário final, reafirmamos que considerando tratar-se de uma proposta de lei de crucial importância para a conservação da riqueza biológica do País, o Substitutivo está eivado de impropriedades sérias e graves deformações concentuais.

Caso venha a ser aprovado em sua versão atual, os seus autores deverão conscientizar-se da imensa responsabilidade que, no futuro, enevitavelmente terão de assumir por haverem criado um Sistema de Unidades de Conservação amplamente inadequado."