
O programa brasileiro de unidades de conservação

MARINA SILVA

Ministério do Meio Ambiente, Esplanada dos Ministérios, Brasília, Distrito Federal, Brasil.
e-mail: marina.silva@mma.gov.br

INTRODUÇÃO

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD), da qual o Brasil é signatário, propicia a mais importante estrutura para a conservação da biodiversidade brasileira. Durante a última Conferência das Partes (COP 7), em 2004, a delegação brasileira trabalhou arduamente para a aprovação do Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas (PWPA). Uma das condições do programa era de que os países desenvolvidos contribuíssem com recursos financeiros adicionais para a sua implementação (CBD COP 7, 2004). Atualmente, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) está desenvolvendo ações de acordo com os objetivos desse programa. Nesse sentido, será muito importante o aumento do número de unidades de conservação que representam, indubitavelmente, instrumentos essenciais para a conservação, uso sustentável e distribuição equitativa dos benefícios proporcionados pela biodiversidade brasileira.

A estratégia brasileira para selecionar as novas unidades de conservação inclui duas considerações essenciais: o foco nas áreas de grande importância biológica e a prioridade das áreas sob forte pressão antrópica. O MMA produziu um mapa das áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade para todo o país e está mapeando a cobertura vegetal de todos os biomas. Essa ação, que envolve várias instituições, permitirá a contínua atualização e o aprimoramento dos métodos e da lógica empregados para a identificação das áreas prioritárias para conservação.

O FORTALECIMENTO DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Uma importante revisão do sistema brasileiro de unidades de conservação teve início em 1988. Em 2000, depois de mais de dez anos de discussões, deliberações e aperfeiçoamento pelo governo e pelo público em geral, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC foi legalmente estabelecido (Lei 9.985, 18 de julho de 2000). Três instituições governamentais administram o SNUC. O Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, monitora a sua implementação, que é coordenada pelo MMA; a Diretoria de Ecossistemas do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, autarquia vinculada ao MMA, é responsável pela criação e gerenciamento das unidades de conservação federais; e as secretarias análogas e institutos florestais são responsáveis pelas áreas equivalentes em nível estadual e municipal. O SNUC divide as unidades de conservação em duas categorias: (1) unidades de proteção integral, que têm a conservação da biodiversidade como o objetivo principal, incluindo parques nacionais (equivalente à categoria II da União Mundial para a Natureza [IUCN]), reservas biológicas (Ia), estações ecológicas (Ia), monumentos naturais (III) e refúgios de vida silvestre (III); e (2) unidades de uso sustentável, que permitem a compatibilização de variadas formas e graus de exploração, as quais têm a proteção da biodiversidade como um objetivo secundário, incluindo as áreas de proteção ambiental (IUCN, categoria V), áreas de relevante interesse ecológico (IV), floresta nacional (VI),

reservas extrativistas (VI), reservas de fauna (VI), reservas de desenvolvimento sustentável (VI) e reservas particulares do patrimônio natural (RPPNs) (IV).

Até pouco tempo, o governo federal dava prioridade às unidades de conservação tradicionais, administradas pela União, sem a devida consideração a modelos alternativos, outras esferas e níveis governamentais, ou ao setor privado. Nesse último caso, obteve-se um sucesso considerável por meio do programa que concede incentivos para o estabelecimento de reservas em terras particulares. Essas RPPNs são registradas no Ibama e protegem, em perpetuidade, as áreas voluntariamente designadas pelos proprietários de terra.

O setor do governo federal responsável pelas unidades de conservação está reexaminando as políticas e os trabalhos anteriores e está desenvolvendo os seguintes programas:

1. implementação do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, como determinado no Artigo 50 do SNUC (Ibama, 2000), que unifica as informações das unidades de conservação de todo o país e facilita o trabalho conjunto, em rede, sobre os desafios e o intercâmbio de idéias e soluções. São prioritárias a resolução e regulamentação da posse de terra nas unidades de conservação, bem como sua implementação e proteção por meio do controle e eliminação de atividades prejudiciais à integridade dos parques e sua vida silvestre;
2. o Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA, que objetiva aumentar o número e o tamanho das unidades de conservação na Amazônia, constitui parceria dos governos estaduais e municipais da Amazônia com o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – Funbio, apoiado pelo Fundo Global para o Meio Ambiente – GEF, o Banco de Cooperação do Governo da Alemanha (KfW) e o World Wildlife Fund (WWF-Brasil) (Presidência da República, Casa Civil, 2002). Embora o ARPA esteja em atividade há pouco mais de um ano, já vem realizando melhorias significativas no panorama de 29 unidades de conservação federais e estaduais da região Amazônica. Cerca de 1 milhão de dólares americanos foram disponibilizados para a compra e manutenção de equipamentos nessas áreas, e está previsto que mais 4,4 milhões de dólares americanos sejam investidos em mercadorias, serviços e apoio às atividades em 2005. (Toda a alocação monetária é feita em dólares americanos, salvo indicação contrária);
3. em 2005, cerca de 17 milhões de dólares americanos estão sendo disponibilizados para a criação das

unidades de conservação bem como para a elaboração e implementação dos planos de manejo de parques e reservas da Mata Atlântica. Uma atenção especial está sendo dispensada às unidades de conservação estaduais, municipais e privadas;

4. estão em andamento a finalização do suporte legal para o fortalecimento das reservas particulares e a preparação de diretrizes específicas para a elaboração dos planos de manejo de tais reservas.

CRIAÇÃO DE NOVAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

O processo que envolve a criação e o gerenciamento das unidades de conservação brasileiras modificou-se profundamente, particularmente no que se refere às comunidades locais, à sociedade em geral e à sua participação nesse processo. Tais mudanças são evidentes na lei que regulamenta o SNUC. O MMA está dando especial atenção à criação de unidades de conservação onde as populações tradicionais presentes demonstram que suprem suas necessidades ao mesmo tempo em que garantem a conservação da vida silvestre e dos recursos naturais responsáveis pelo seu sustento. Nesses locais, estamos apoiando o estabelecimento de reservas extrativistas e de reservas de desenvolvimento sustentável, em ambientes marinhos e terrestres. Essas categorias de manejo asseguram a conservação da biodiversidade e protegem as populações tradicionais da possibilidade de serem expulsas de suas terras, por exemplo, por companhias madeireiras e latifundiários. O termo populações tradicionais não inclui os povos indígenas. A Constituição brasileira assegura o direito dos povos indígenas sobre a terra que ocupam. O Estado é responsável pela delimitação de tais áreas, sua proteção e a reprovação de qualquer política pública que possa resultar no deslocamento indesejado dessas populações.

O processo de criação das unidades de conservação, que se encontra em andamento, é conduzido de forma transparente e sob rigoroso acompanhamento público, e envolve governos estaduais e municipais, trabalhadores e produtores rurais, universidades, organizações não-governamentais, assim como outros parceiros. Uma vez criada, a unidade de conservação, o seu manejo é, idealmente, participativo, com total envolvimento das comunidades locais. Em observância à lei em vigor (Artigo 29 do SNUC), o MMA tem trabalhado para estabelecer um conselho consultivo para o manejo e a administração de cada uma das unidades de conservação, com representação de todos os parceiros interessados,

incluindo organizações governamentais e não-governamentais.

Entre o início do ano de 2002 e dezembro de 2004, o governo federal criou aproximadamente 3,1 milhões de hectares de unidades de conservação, entre parques nacionais, estações ecológicas, reservas extrativistas e florestas nacionais. Nesse sentido, três iniciativas são dignas de destaque: (1) a criação do Parque Nacional da Serra do Itajaí, na Mata Atlântica, em Santa Catarina, com 57.000ha; (2) a expansão do Parque Nacional Grande Sertão Veredas, de 147.000ha para 231.000ha, estendendo-se do Cerrado do extremo noroeste de Minas Gerais até a Serra Geral, no sudoeste da Bahia; (3) a criação de quatro reservas extrativistas (Cururupú, 185.000ha, no Maranhão; Capanã Grande, 304.150.000ha, no Amazonas; e Riozinho do Anfriso, 736.000ha, e Verde para Sempre, 1.200.000 ha, no Pará).

Nos primeiros dois anos (2002-2004), o atual governo estabeleceu mais áreas protegidas que todos os últimos quatro governos eleitos, juntos, no mesmo período de mandato. Mais 13,5 milhões de hectares de unidades de conservação serão criadas na região Amazônica até 2006, de acordo com o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (redigido em 2004 pelo Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a Redução dos Índices de Desmatamento da Amazônia Legal, estabelecido por Decreto de 2003 [Presidência da República, Casa Civil, 2004]).

IMPLEMENTAÇÃO, MANEJO E FINANCIAMENTO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO EXISTENTES

A implementação e o efetivo manejo de unidades de conservação constituem um enorme desafio. Cerca de 5 milhões de hectares, ou 6,5% do território nacional, estão, atualmente, sob responsabilidade do governo federal. Esse número é significativo, ainda que bem abaixo do ideal. A curto prazo, esperamos atingir uma cobertura, em unidades de conservação, próxima à recomendada pela comunidade científica. Além de criar novas áreas é essencial assegurar o manejo efetivo das unidades existentes. É importante registrar a magnitude de alguns desses problemas:

1. dos 53 parques nacionais do país, somente 20 estão abertos à visitação pública;
2. algumas unidades de conservação decretadas a partir da década de 1960 ainda não foram legalmente ou completamente criadas e/ou seus proprietários anteriores ainda não foram indenizados. Mais de 50%

das áreas estabelecidas como unidades de conservação federais requerem algum tipo de regularização dos títulos de posse da terra e, aproximadamente, 25% requerem pagamento de indenizações;

3. das 254 unidades de conservação federais, somente 60 possuem um conselho consultivo em atividade.

Um dos principais instrumentos de financiamento para a implementação das unidades de conservação são os chamados Mecanismos de Compensação Ambiental. O SNUC exige que pelo menos 0,5% do custo total de projetos de desenvolvimento, que tenham significativo impacto ambiental (por exemplo, hidrelétricas, estradas, gasodutos), sejam reservados para a criação ou o manejo de unidades de conservação. Uma receita da ordem de aproximadamente 67 milhões de dólares americanos foi arrecadada por meio desse mecanismo desde que a lei do SNUC foi aprovada, em 2000. Desse montante, 78% foi utilizado para a regularização da posse da terra em unidades de conservação federais, estaduais e municipais. O capital restante foi utilizado, principalmente, na preparação de planos de manejo e na criação de infra-estruturas apropriadas (por exemplo, edificações e meios de transporte). O Fundo de Áreas Protegidas da Amazônia foi estabelecido por meio do Projeto ARPA e assegurará, por um longo período, a manutenção das unidades de conservação apoiadas por esse projeto. Até 2007, espera-se que o fundo atinja pelo menos 60 milhões de dólares americanos (Presidência da República, Casa Civil, 2002).

Terras indígenas e planejamento da conservação

As terras indígenas no Brasil não têm sido efetivamente administradas em sinergia com as unidades de conservação. O MMA, em conjunto com a Fundação Nacional do Índio – Funai, está trabalhando para solucionar essa falta de integração (Funai, 2005). Para tanto, foi estabelecido um grupo de trabalho, composto por representantes dos Ministérios do Meio Ambiente e da Justiça, da Funai e de povos indígenas de todo o país. O primeiro resultado foi a elaboração de um projeto, submetido ao GEF, para a obtenção de 30 milhões de dólares americanos a serem utilizados em projetos relacionados à conservação da vida silvestre em terras indígenas. O planejamento e gerenciamento integrado de terras indígenas e unidades de conservação dentro de um esquema de paisagem sustentável e corredores de biodiversidade, aumenta significativamente a capacidade brasileira de conservar sua biodiversidade.

Um plano de conservação, que leve em consideração preceitos científicos e as tendências resultantes da criação das unidades de conservação no passado é essencial à medida que o Brasil segue em frente com seus objetivos ambiciosos. Informações estratégicas sobre o estado de conservação e utilização da biodiversidade nos vários biomas brasileiros são, igualmente, essenciais para a adequada implementação de programas e medidas de conservação nacionais e regionais. Duas importantes iniciativas a esse respeito estão em desenvolvimento.

Mapeamento dos remanescentes nos biomas brasileiros

Uma avaliação abrangente da vegetação natural remanescente em cada um dos seis biomas brasileiros – Amazônia, Mata Atlântica, Cerrado, Caatinga, Pantanal e Campos Sulinos – será realizada uma vez que o MMA tenha completado o Mapa dos Biomas Brasileiros, no segundo semestre de 2005. O mapa está sendo elaborado em colaboração com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Trata-se de uma análise sem precedentes que fornecerá os instrumentos para a formulação de políticas públicas para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade do Brasil. Esse mapa será, particularmente, essencial para a realização de uma análise de lacunas sobre a cobertura dada pelas unidades de conservação em todo o território nacional, de forma a planejar melhor a expansão necessária do sistema de acordo com uma base científica mais sólida.

Áreas prioritárias para conservação

Por meio do Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira – Probio, financiado pelo GEF, o MMA pôde apoiar numerosos estudos e *workshops* que avaliaram a escala, a natureza e a geografia da biodiversidade brasileira, e permitiram identificar as áreas prioritárias para a sua conservação e uso sustentável (MMA, 1996). Foram realizados cinco *workshops*, com a colaboração de múltiplas organizações não-governamentais, universidades e instituições de pesquisa, que repensaram e analisaram nosso atual conhecimento da biogeografia, socioeconomia, demografia humana, uso da terra, tendências de desenvolvimento e ameaças, em todos os seis biomas e nas zonas marinha e costeira. Os *workshops* resultaram na identificação de 900 áreas prioritárias (MMA, 2002). A importância dessas áreas foi oficialmente reconhecida pelo governo federal no Decreto 5.092, de 21 de maio de 2004, e no Decreto 126, de 27 de maio de

2004, do Ministério do Meio Ambiente. O mapa das áreas prioritárias e o mapa dos remanescentes em cada bioma brasileiro serão a base para a proposição de novas unidades de conservação, especialmente no Cerrado, na Caatinga e nos Campos Sulinos, que carecem de parques e reservas estratégicos e efetivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil, país que detém a maior diversidade biológica do mundo, reconhece sua responsabilidade na conservação dos seus recursos naturais mediante sua proteção e uso sustentável. Nesse sentido, as unidades de conservação são a principal ferramenta disponível, e nossa experiência mostra que, mesmo com deficiências de pessoal, de infra-estrutura e de manejo, essas unidades são barreiras efetivas para a ocupação desordenada e predatória dos ambientes naturais, situação predominante e alarmante em todo Brasil, especialmente na Amazônia e ao longo da costa brasileira. Uma política pública que fortaleça nossa capacidade de planejar, implementar e manejar apropriadamente as unidades de conservação, com a sociedade civil e representantes dos governos estaduais e municipais, representa um passo muito importante nos nossos esforços para conservar e proteger nosso patrimônio natural. O papel das unidades de conservação será objeto de amplo debate durante a próxima Conferência das Partes da Convenção da Diversidade Biológica (CBD COP), que ocorrerá no Brasil em abril de 2006. A atual administração está comprometida em avançar nessas questões prioritárias e em discutí-las abertamente com os diversos segmentos da sociedade, e irá apresentá-las por ocasião do mais relevante fórum internacional de conservação da biodiversidade, representado pela CBD.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram com suas sugestões para esta apresentação, em particular, a João Paulo Capobianco, Secretário de Florestas e Biodiversidade, Maurício Mercadante, Diretor de Áreas Protegidas, e Paulo Kageyama, Diretor do Programa Nacional de Conservação da Biodiversidade, todos do Ministério do Meio Ambiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CBD COP 7 (Convenção sobre Diversidade Biológica, 7ª Conferência das Partes). 2004. Sétimo encontro da Conferência das Partes do CBD, COP 7. Disponível em <http://www.biodiv.org/programmes/crps-cutting/protected/wopo.asp> (acessado em dezembro de 2004).
- Funai (Fundação Nacional do Índio). 2005. Site na internet. FUNAI, Brasília. Disponível em <http://www.funai.gov.br/funai.htm> (acessado em janeiro de 2005).
- Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis). 2000. Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação nº 9.985, de 18 de julho de 2000. IBAMA, Ministério do Meio Ambiente. Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/sbf/dap/doc/snuc.pdf> (acessado em janeiro de 2005).
- MMA (Ministério do Meio Ambiente). 1996. Programa Nacional de Diversidade Biológica, Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira. MMA, Brasília. Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/sbf/chm/probio.html> (acessado em janeiro de 2005).
- MMA (Ministério do Meio Ambiente). 2002. Biodiversidade brasileira: avaliação e identificação de áreas e ações prioritárias para conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade brasileira. Secretaria de Biodiversidade e Florestas, MMA, Brasília.
- Presidência da República, Casa Civil, 2002. Decreto 4.326, de 8 de agosto de 2002. Institui, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, o Programa Áreas Protegidas da Amazônia. Presidência da República, Casa Civil, Brasília. Disponível em http://www.amazonia.org.br/guia/detalhes.cfm?id=21627&tipo=7&cat_id=39&subcat_id=159 (acessado em janeiro de 2005).
- Presidência da República, Casa Civil. 2004. Plano de ação para a prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal. Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a Redução dos Índices de Desmatamento da Amazônia Legal. Decreto de 3 de julho de 2003. Presidência da República, Casa Civil, Brasília. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/casacivil/desmat.pdf> (acessado em dezembro de 2004).