

Áreas legalmente protegidas no Brasil: instrumento de gestão ambiental

Daguinete Maria Chaves Brito¹

¹ Professora da UNIFAP, Mestre em Desenvolvimento Sustentável (CDS) – UnB e Doutora em Ciências Sociais – UFPA

Resumo: A proteção legal de áreas e a gestão dos recursos naturais no Brasil têm prioridades e origens diversas, envolvem interesses econômicos, políticos, culturais e ideológicos e são ações que abrangem vários graus de conflitos socioambientais. A conservação da natureza e a manifestação de tensões perpassam pelo modelo histórico de desenvolvimento econômico e social adotado pelo país e em geral as atividades econômicas se caracterizam pela ocupação produtiva dos espaços naturais, gerando dificuldades sociais e níveis elevados de degradação do ambiente, ameaçando a dinâmica reprodutiva dos diversos ecossistemas, além de afetar as condições de vida das populações que dependem dessas áreas para sua sobrevivência. Neste contexto são perceptíveis, também, os esforços desempenhados, por alguns setores da sociedade, para incorporar a dimensão ecológica nas políticas estatais.

Palavras-chave: Áreas protegidas, gestão ambiental, política ambiental, proteção e conflitos socioambientais.

Abstract: The legal protection of areas and natural resources management in Brazil have different priorities and different backgrounds, interests involve economic, political, cultural and ideological lines and are actions that cover different degrees of social and environmental conflicts. The conservation of nature and manifestation of tensions permeate the historical model of economic and social development adopted by the country in general and economic activities are characterized by the productive occupation of spaces, creating social problems and high levels of environmental degradation, threatening the reproductive dynamics the various ecosystems and affect the lives of people who depend on these areas for their survival. In this context are noticeable, too, the efforts performed by some sectors of society, to incorporate the environmental dimension in public policies.

Keywords: Protected areas, environmental management, environmental policy, protection and social and environmental conflicts.

1. Introdução

A degradação ambiental e a preocupação com a proteção legal de áreas no Brasil iniciam com a exploração econômica no período colonial, que se baseou nas demandas

externas, desconsiderando as populações locais e os impactos socioambientais. A literatura que discute a história da política ambiental brasileira demonstra que os primeiros registros de inquietações com o ambiente ocorreram em 1658, no Rio de Janeiro. Preocupações com as formas de intervenção humana sobre o uso da natureza. Quintão (1983), afirma que naquele ano houve ações da sociedade pela preservação da flora em regiões onde havia mananciais, pois, a exploração ameaçava o abastecimento de água potável a cidade, a preocupação era com a qualidade de água servida as populações urbanas.

A quantidade e a qualidade da água disponível a coletividade foi motivo de apreensão por setores da sociedade civil que começou a exigir prudência, recuperação e proteção das áreas onde existiam bacias hidrográficas, fonte de água potável para as populações urbanas¹. Considerando as definições de Little (2001), que defende que os conflitos socioambientais acontecem pelo controle dos recursos naturais e que estes são provenientes dos impactos ambientais e sociais que se originam por determinados usos, estas foram às primeiras experiências de conflitos socioambientais no Brasil.

As primeiras demonstrações de preocupação do poder público brasileiro com a conservação da natureza ocorreram no século XVIII e refere-se a três iniciativas político-administrativas para salvaguardar os recursos naturais: *proibição*, por D. João VI, do corte de manguezais em várias capitanias, Diegues (1990) afirma que a proibição era para reservar áreas de mangues para a extração de tanino²; *determinação de Maurício de Nassau*, para evitar que as florestas do nordeste fossem cortadas, de acordo com Victor (1975), a justificativa desta medida repousava no fato de que os recursos não faltassem e atendessem as necessidades públicas e; *publicação da Carta Régia da Coroa Portuguesa*, propondo a conservação das florestas do país, Quintão (1983) afirma que era um alerta sobre a necessidade de adotar precauções para conservar as matas brasileiras, evitando assim a ruína e a destruição da floresta, enquanto que Diegues (1990) defende que a preocupação era com a manutenção do recurso para a construção naval. As medidas administrativas, embora não tenha como foco principal a proteção e gestão adequada dos recursos naturais, demonstram preocupação com a conservação da natureza do país.

No século XIX, devido ao aumento populacional urbano do Rio de Janeiro, foram intensificadas as pressões sobre os recursos naturais, principalmente sobre mananciais de água potável. Segundo Vianna *et al* (1979, *apud* IBDF/FBCN 1981), para conter as degradações foram publicados, em 1817 e 1818, vários Decretos Reais com finalidade de proteger legalmente as áreas ameaçadas. Neste contexto José Bonifácio de Andrada Silva³, se destaca, demonstrando preocupações com a destruição das florestas, chegando a propor em 1821 um setor administrativo específico para gerir as matas e bosques brasileiros. Para Brito (2000) o órgão teria as mesmas prerrogativas dos setores de Obras Públicas, Mineração, Agricultura e Indústria, entretanto o órgão não

¹ Um exemplo da preocupação com os recursos naturais, em especial com o fornecimento de água, no século XIX, foi o replantio de parte da floresta da tijuca, entre 1861 e 1889.

² Substâncias adstringentes encontradas em certos vegetais, usadas no curtimento de couros.

³ Para José Bonifácio ... *a natureza representava um grande livro, cujo segredo e riquezas poderiam se arrebatados pelo conhecimento científico* (DIEGUES, 1998, p. 112).

foi instituído e a gestão do ambiente natural urbano seguiu de forma ocasional. Como por exemplo, a criação em 1833, por Decisão Imperial nº 429, da reserva de florestas no Rio de Janeiro.

Fato que contribuiu, também, para a degradação dos recursos naturais e para as inquietações sobre a proteção legal de áreas no país foi a extinção, em 1834, do alvará que concedia o monopólio do pau brasil à Coroa. Com o monopólio era possível o Império resguardar parte do patrimônio florestal, e sua extinção ... *significou o início da decadência da intervenção do Estado na Política florestal*. (VICTOR, 1975, p. 11). Brito corrobora e afirma que a extinção ocasionou expressiva devastação, ... *que era justificada pela implantação de pastos e lavouras pertencentes aos donos de escravos, que possuíam grande influência política na época*. (BRITO, 2000, p. 54).

Em 1844, devido a uma grande seca no Rio de Janeiro, o Ministro Almeida Torres propôs a desapropriação das áreas onde havia mananciais e sugeriu sua recuperação a partir de replantio. Para Vianna *et al* (1979, *apud* IBDF/FBCN, 1981), a desapropriação das áreas envolvendo as nascentes dos igarapés e rios utilizados para o abastecimento de água do Rio de Janeiro ocorreu somente em setembro de 1860 e em 1861 foram criadas as florestas da Tijuca⁴ e das Palmeiras.

As preocupações com a proteção da natureza no Brasil, até este período, surgiram das necessidades que a sociedade e o poder público tinham com a manutenção dos recursos naturais para o desenvolvimento das cidades, em especial, água potável para as populações urbanas. As demandas de proteção da natureza decorreram em função do uso inadequado dos recursos hídricos. O fornecimento de água e a proteção legal desse recurso eram inquietações comuns em países onde a população se concentrava nas áreas urbanas. O estado brasileiro não fugiu a regra e as medidas político-administrativas se caracterizaram pela criação de áreas naturais protegidas com objetivos preservacionistas, semelhantes à condição dos espaços criados na Europa e nos Estados Unidos.

2. A proteção legal de áreas no Brasil

A primeira iniciativa brasileira para a criação de área natural legalmente protegida ocorreu, em 1876, reflexo do que ocorria internacionalmente, em especial nos EUA com Yellowstone. De acordo com Brito (2000), a iniciativa foi sugerida por André Rebouças⁵, que propôs a criação de dois parques nacionais, um na Ilha do Bananal, no rio Araguaia e outro em Sete Quedas, no rio Paraná, proposições não concretizadas. Rebouças, também, elaborou, segundo Drummond *et al* (2006), em 1891, minuta de decreto criando na Amazônia (Acre), uma reserva florestal com área de aproximadamente 2,8 milhões de hectares, não instituída de imediato.

A Constituição Federal/1934 definiu como competência da União e dos Estados a proteção das belezas naturais e dos monumentos de valor histórico ou artístico do país. Determinação que concedeu a natureza o valor de *patrimônio nacional*, devendo o

⁴ Transformado, em 196, em Parque Nacional da Tijuca.

⁵ Segundo Diegues (1998) Rebouças era contra os desmatamentos e a favor de técnicas modernas na agricultura e combatia o monopólio da terra.

poder público ser responsabilizado pela sua preservação e fiscalização. A deliberação indicou a concepção de proteção da natureza a partir da visão preservacionista, sem a presença humana. Entretanto, a Carta proporcionou a entrada da questão ambiental na agenda governamental, gerando vários dispositivos legais voltados para a proteção da natureza⁶.

A primeira área efetivamente criada com objetivo explícito de proteção legal da natureza ocorreu em 1896, o Horto Botânico da cidade de São Paulo⁷, instituído pelo governo de São Paulo. O movimento de proteção legal de áreas naturais prosseguiu no início do século XX, quando foram criadas duas estações biológicas, no Rio de Janeiro e em São Paulo, nas áreas não eram permitiam a presença humana, o que demonstrou a tendência de estabelecer espaços com objetivo de proteção integral, sem considerar as populações locais. Os espaços foram instituídos por iniciativa de dois cientistas, o médico e ornitólogo alemão Hermann Von Ihering que criou, em 1909 com recursos próprios, a Estação Biológica do Alto da Serra de Paranapiacaba⁸, com objetivos científicos e de visitação, e o botânico sueco radicado no Brasil, Alberto Loefgren, que instituiu em 1914, em terras adquiridas pelo governo federal a Estação Biológica Itatiaia⁹.

Enquanto, a União protegeu legalmente uma área somente em 1934, a Estação Florestal Experimental do Ministério da Agricultura, o caráter experimental refere à utilização econômica da madeira. A área, de acordo com Drummond *et al* (2006), é precursora do que viria a ser as Unidades de Conservação de Uso Sustentável. Deve-se reconhecer que medidas tomadas pela sociedade e pelo poder público no século XIX e início do século XX, com a finalidade de proteção da natureza são incipientes. O processo legal de áreas naturais protegidas, com objetivos semelhantes a atuais unidades de conservação, somente irá acontecer no final da década de 1930.

3. A instituição de áreas legalmente protegidas no Brasil

A criação e gestão de áreas legalmente protegidas no Brasil envolvem três pontos: *construção histórica da política ambiental*, com pressupostos teóricos baseados nas concepções preservacionistas; *formalização da legislação*, com várias normas que baseiam o desenvolvimento de ações de comando e controle; e *aparelhamento estatal*, conjunto de órgãos gestores, envolvendo as três esferas de governo. A circunstância provocou o surgimento de distintas tipologias, grupos e categorias de espaços legalmente protegidos, e ocorreu a partir de leis promulgadas para atender as necessidades da sociedade, Estado e para ratificar diversos acordos, tratados e convenções adotados pelo Brasil.

No Brasil as áreas legalmente protegidas podem ser públicas, quando administrada e manejada diretamente por órgãos governamentais ou instituições credenciadas por estes (Organizações Não Governamentais e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), e privadas ou particulares, quando geridas diretamente pelos

⁶ Códigos Florestal, de Minas e de Água.

⁷ Parque Estadual da Cidade, atualmente Parque Estadual da Capital.

⁸ Área localizada na crista da Serra do Mar, acima da vila de Cubatão.

⁹ Espaço onde foi criado em 1937 o Parque Nacional de Itatiaia.

proprietários da área, porém com fiscalização e monitoramento dos órgãos públicos competentes. Em geral as áreas que tem proteção e apresentam regime especial de administração e manejo foram constituídas a partir de conflitos envolvendo a utilização dos recursos naturais, permanência ou não de populações locais e são considerados espaços especiais quanto ao uso dos seus recursos. Quanto à tipologia podem ser: Áreas de Preservação Permanente, Reservas Legais, Terras Indígenas, Territórios Remanescentes de Comunidades de Quilombos, Unidades de Conservação, Reserva da Biosfera, Sítios Ramsar, Sítios do Patrimônio Natural, dentre outras¹⁰, conforme analisadas a seguir.

3.1. Áreas de Preservação Permanente

As Áreas de Preservação Permanente (APP) são áreas que tem proteção legal e regime especial de gestão e manejo. Foram definidas, inicialmente, como florestas protetoras em 1934, quando da aprovação do primeiro Código Florestal Brasileiro¹¹. O compromisso do Brasil com relação à manutenção das APP foi reafirmado com a ratificação, em 1948, da *Convenção para a Proteção da Flora, Fauna e das Belezas Cênicas Naturais* (1940), conhecidas como *Conferência Pan-Americana*. Sua fundamentação legal e suas principais características sofreram alterações: com a aprovação da Lei nº 4.771/1965, reeditando o Código Florestal Brasileiro, que preconizou que as APP são áreas ... *coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas*. (Art. 1º, § 2º, Inciso II)

Foram alteradas, ainda, com as leis nº 6.938/1981 relacionada à Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e nº 7.803/1989 que a alterou, passando as APP a serem denominadas de *reservas ecológicas*, com importância não somente ambiental, mas, sobretudo com função social. Características preconizadas pela Constituição Federal/1988, que determinou a função socioambiental da propriedade rural, lhe dando maior legitimidade. Os princípios básicos das APP, também, foram modificados a partir de uma série de Resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e por algumas Medidas Provisórias (MP). As alterações foram necessárias para manter a fundamentação legal das áreas atuais e funcionais, além de atender as convenções internacionais, como *Convenção Ramsar/1971*, *Convenção sobre Diversidade Biológica* (CDB)/1992 e compromissos derivados da Declaração do Rio de Janeiro, assinados na ECO/92.

A delimitação das APP ocorre tanto sobre o domínio público quanto privado e são estabelecidas para proteger os diversos ecossistemas do país. Isto implica que legalmente, as áreas não devem ser apropriadas para uso econômico, como agricultura

¹⁰ Jardins botânicos, jardins zoológicos, hortos florestais, estações florestais experimentais, estações de pesquisa, florestas protetoras, parques ecológicos, viveiros, herbários, estradas-parque, criadouros de fauna, reservas ecológicas, estâncias hidrominerais e bancos de germoplasma e corredores ecológicos.

¹¹ Segundo Drummond *et al* ... as florestas protetoras foram um antecedente das atuais APPs, pois elas se destinavam a proteger porções de florestas localizadas em determinados pontos “vulneráveis” de cada propriedade particular, de forma a conservar o regime das águas, evitar a erosão dos solos, fixar dunas, assegurar condições de salubridade pública, e proteger sítios de grande beleza natural e espécies da fauna nativa. (DRUMMOND *et al*, 2006, p 124).

ou pecuária. Sua função está relacionada, também, com a permanência original de sua cobertura vegetal, já que exerce importante papel na estabilidade do solo, minimizando os efeitos da erosão e da lixiviação. As APP contribuem, ainda, para a regulação do fluxo dos recursos hídricos, diminuindo o assoreamento dos cursos d'água e dos reservatórios, colaborando para a manutenção da fauna, flora e diversidade biológica como um todo.

Atualmente, a partir dos diversos ajustes legais, as APP objetivam envolver áreas que abrangem os cursos d'água e áreas elevadas. Quando ocorrem em espaços urbanos devem ser especificadas em lei. As APP são determinadas com a finalidade de reduzir a erosão das terras, fixar dunas, compor faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias, auxiliar a defesa do território nacional (a critério de autoridades militares), proteger sítios de extraordinária beleza cênica e de valor científico ou histórico, abrigar exemplares da fauna ou flora ameaçadas de extinção, manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas (como as florestas que integram o patrimônio indígena¹²) e assegurar condições de bem-estar da sociedade.

O desmatamento total ou parcial das APP somente será permitido com prévia autorização do Poder Executivo Federal e apenas quando forem necessários à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou de interesse social, sua manutenção é necessária para a conservação da biodiversidade. É indiscutível a importância destas áreas para a permanência da riqueza natural do Brasil, entretanto, são constantes os conflitos envolvendo a sua estabilidade, pois, embora exista a fundamentação legal clara e explícita, faltam monitoramento e fiscalização, e sobra desrespeito as normas e regras estabelecidas. Atualmente se discute no Congresso Nacional um novo Código Florestal onde as características das APP sofrem alterações significativas.

3.2. Reservas Legais

A estrutura legal brasileira determina Reservas Legais (RL) como área legalmente protegidas com finalidade de contribuir para a manutenção da flora nativa. As RL têm regime especial de administração e foram instituídas inicialmente a partir da lei nº 4.771/1965, e posteriormente alteradas pelas leis nº 7.803/1989 e nº 9.393/1996, que institui o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, além destas alterações, sofreram modificações a partir da aprovação das MP nº 2.166 e nº 2.167/2001.

A principal característica das RL é a incidência sobre domínio privado, é a área com cobertura vegetal destinada à preservação de propriedades rurais. A ... *Reserva Legal se aplica a todas as propriedades rurais, independentemente do relevo, de corpos d'água, de dunas etc.* (DRUMMOND et al, 2006, p. 126). E são legalmente definidas como

área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e

¹² De acordo com redação dada pelas MP's nºs 2.166/2.167, a exploração dos recursos florestais em áreas indígenas unicamente poderá ser realizada pelas populações indígenas em regime de manejo florestal sustentável, para atender a sua subsistência, respeitados os artigos. 2º e 3º do Código Florestal.

proteção de fauna e flora nativas. (Lei nº 4.771/1965, Art. 1º, §2º, Inciso III).

Na prática a RL protege legalmente um percentual do imóvel rural como reserva de biodiversidade, é um espaço necessário à manutenção do equilíbrio e reprodução dos sistemas ecológicos. Atualmente (Código Florestal/1965), o tamanho mínimo das RL varia de acordo com o bioma e o tamanho da propriedade. Na Amazônia legal são destinados 80% da propriedade quando localizada em áreas de florestas e 35% quando situada em área de cerrado (sendo pelo menos 20% na propriedade e 15% na forma de compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma micro-bacia). Nas demais regiões, são designados 20% da propriedade, seja em área de floresta ou cerrado.

O Código Florestal/1965 prevê que a cobertura vegetal da RL não pode ser suprimida, porém, podem ser utilizadas sob regime de manejo florestal sustentável, desde que respeitados os princípios e critérios técnicos e científicos estabelecidos em e sem prejuízo as demais legislações específicas. As RL devem ser aprovadas pelo órgão ambiental estadual, ou ainda, pelo órgão ambiental municipal, ou outra instituição devidamente credenciadas, e na falta destes, pelo Governo Federal - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Na aprovação da RL, são avaliados, a função social da propriedade e, quando houver, devem-se considerar os seguintes critérios e instrumentos: plano da bacia hidrográfica, plano diretor municipal, Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), zoneamento ambiental e proximidade com outras áreas legalmente protegidas. Têm caráter permanente, são inalienáveis¹³ e averbado em cartório. A partir do processo de averbação o proprietário receberá documento oficial denominado de *Termo de Reserva de Preservação de Reserva Legal*, visando estabelecer sua responsabilidade sobre de proteção da mesma.

Caso a propriedade rural tenha sido completamente utilizada, há possibilidade de sua compensação: *aquisição de outra propriedade rural* para fins específicos de conservação; *instituição de servidão florestal* e *doação de imóveis localizados em unidades de conservação de proteção integral* (Parque Nacional ou Estadual, Reserva Biológica ou Estação Ecológica) que estejam sendo alvo de disputas fundiárias.

A compensação, para Schäffer & Prochnow (2002), é uma alternativa que pode ser adotada de forma conjunta por vários proprietários alocados dentro da mesma micro-bacia. Metzger, (2002) considera a prática importante, pois permite a criação de áreas contíguas e maiores de RL, além, de possibilitar melhores condições de desenvolvimento da fauna, flora e para a proteção de mananciais. No caso de imóveis localizados em unidades de conservação, a área deve ser doada ao seu órgão gestor. Neste caso a compensação desonera o proprietário por 30 anos, período em que a RL deverá ser recomposta na propriedade original.

Em qualquer dos casos, a legislação permite que a RL seja praticada em outra área, própria ou de terceiros. Porém, necessita ter igual valor ecológico, localizada na mesma micro-bacia e no mesmo Estado, além de ser respeitado o percentual mínimo

¹³ Inclusive nos casos de transmissão, desmembramento e retificação da área.

exigido para região. Quando há impossibilidade de atender a todas as exigências, o órgão ambiental poderá autorizar a compensação da RL na mesma bacia hidrográfica, desde que no mesmo Estado, respeitando os percentuais previstos em lei e as condições ecológicas. Em relação aos pequenos proprietários, a lei permite que parte da RL seja composta por árvores frutíferas, ornamentais ou de uso industrial e podem ser combinadas espécies exóticas e nativas. Há também, os casos que a lei permite que a APP seja convertida em parte da RL, isto ocorre quando a somatória da APP e da RL exceder a 80% da propriedade na Amazônia Legal; 50% nas demais regiões e 25% nas pequenas propriedades. Em todos os casos a APP deve estar integralmente preservada.

O Executivo, quando for indicado pelo ZEE ou pelo Zoneamento Agrícola, em consonância com o CONAMA e os ministérios ligados a área ambiental e agropecuária, poderá reduzir a RL para fins de recomposição. Na Amazônia Legal, para até 50% da propriedade, excluídas, em qualquer caso, APP, ecótonos, sítios, ecossistemas legalmente protegidos, locais de expressiva biodiversidade e corredores ecológicos. Pode utilizar, também, os mesmos instrumentos, para ampliar as suas áreas em todo o território nacional, em até 50% dos índices previstos na lei. Quando a propriedade não for titulada, quando permanecer na condição de posse, a RL é assegurada por *Termo de Ajustamento de Conduta* (TAC), firmado entre o posseiro e o órgão ambiental estadual ou federal. O TAC tem força de título executivo e deve conter, no mínimo, localização, principais características ecológicas e proibição de retirada da vegetação. Caso não seja respeitado serão aplicadas às mesmas sanções previstas em lei para a propriedade rural titulada.

Assim como as APP, as características das RL têm modificações previstas no Código Florestal que está sendo discutido no Congresso Nacional. Nessas discussões é primordial que se considere as APP e RL como espaços de grande importância para o sucesso da política ambiental e como minimizadora do processo de degradação que o país vem sofrendo, sobretudo a Amazônia. Essa é uma questão que constitui foco de grandes conflitos, pois os órgãos responsáveis pela execução das áreas, historicamente, não conseguem manter a fiscalização e monitoramento de acordo com o que determinam as leis, sendo as punições ausentes ou leves para os que as infringem. Além de ineficiente nas funções de fiscalizar e monitorar, o Estado corrobora para desrespeito as áreas, pois não oferece mecanismos de incentivo para quem as preserva, como: infra-estrutura suficiente de comando e controle e incentivos positivos (isenção/redução de alguns impostos), tais práticas estimulariam aqueles que cumprem ou almejam cumprir a lei.

3.3. Terras Indígenas

As Terras Indígenas (TI) são áreas que no Brasil estão sob proteção legal, com normatizações que especificam sua demarcação, homologação, administração e manejo. As TI passaram a ter regime especial de administração a partir da aprovação da Lei nº 6.001/1973, que estabeleceu o Estatuto do Índio, instrumento jurídico que regulamentou a situação jurídica dos silvícolas determinando a preservação de sua cultura e integração a sociedade civil, atribuindo caráter legal a suas terras que deveriam ser regulamentadas juridicamente ... *com o propósito de preservar a sua cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional.* (Lei nº

6.001/1973, Art. 1º). Posteriormente, a Constituição Federal/1988 legalizou o princípio de que os indígenas são os primeiros e naturais proprietários das terras brasileiras e definiu que as terras ocupadas tradicionalmente pelas populações indígenas são aquelas

por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições (Constituição Federal/1988, Art. nº 231, § 1º).

A Constituição determina que em todas as áreas onde as populações indígenas desenvolvam atividades sócio-culturais devem ser consideradas espaços especiais e legalmente protegidos, destinados somente aos seus desenvolvimentos socioeconômicos. Com estas determinações os conflitos socioambientais envolvendo áreas indígenas se mostram com maior ênfase, pois os invasores não obedecem aos pressupostos de utilização sustentável e as usam para diversos fins, desde atividades agropecuárias não sustentáveis, passando pela madeireira, até a mineração. Enquanto, que os índios, em virtude de sua identidade diferenciada, se atrelam ao território, pois os recursos naturais e a própria terra exercem importante papel nas suas reproduções física, econômica, ambiental e cultural.

A Constituição determina, ainda, que as TI são áreas que os índios detêm a posse permanente, cabendo-lhes utilização exclusiva das riquezas do solo e dos recursos hídricos, são inalienáveis e indisponíveis, assim, não podem ser utilização, seja qual for, por outro que não os próprios indígenas. São designadas áreas naturais, pois quando não modificadas nos seus processos ecológicos permanecem com integridade ecossistêmica e componentes bióticos e abióticos preservados. Sua demarcação *in loco* é o meio administrativo que delimita os territórios tradicionalmente ocupados por essa população e objetiva: resgatar a dívida histórica que o Estado tem para com estes habitantes; propiciar condições de sua sobrevivência física, econômica e cultural; preservar a diversidade cultural e ambiental do país e minimizar os conflitos socioculturais envolvendo os índios e não índios.

Se não houvesse a determinação legal da demarcação física, a estrutura legal é suficiente para garantir o reconhecimento dos direitos dos índios sobre suas terras, porém, o ato de demarcar é fundamental, pois expressa a real extensão da área, assegura a proteção dos limites, permite o encaminhamento da questão fundiária do país e facilita a gestão do território. Além de ser um passo importante para a regularização, garante as condições mínimas de sobrevivência física e cultural e proteger grande patrimônio biológico e de conhecimentos tradicionais. Aspectos que provocam os indígenas a terem como principal reivindicação a delimitação, demarcação e homologação de suas terras.

A Fundação Nacional do Índio (FUNAI) é o órgão oficial responsável pela política indigenista, sua criação em 1967, substituiu o Serviço de Proteção ao Índio, tendo como principais finalidades, em relação aos territórios indígenas a: demarcação, proteção e execução de estudos e levantamentos sobre grupos indígenas. Embora de fundamental importância para a execução da política indigenista, no país enfrenta

oposição na gestão das áreas, com existência de entidades e movimentos que, em muitos casos, contrapõe suas funções, como o Conselho Indigenista Missionário (CIMI)/1972, a Associação Nacional de Apoio ao Índio/1977 e a União das Nações Indígenas/1980.

No contexto de proteção das TI a Convenção nº 169/1989, aprovada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), é um documento importante, pois trata sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes. A Convenção foi ratificada no Brasil, pelo Decreto nº 5.051/2004. Porém, o documento legal que define os procedimentos para a identificação das áreas indígenas é o Decreto nº 1.775/1996, segundo o qual a demarcação é fundamentada em estudo antropológico, realizado por Grupo Técnico e envolve os seguintes aspectos: levantamento fundiário, elaboração de relatório, publicação, contestação (quando for o caso), encaminhamento e emissão de portaria legalizando a área.

Segundo as normas a demarcação das TI acontecerá (após a aprovação do relatório de identificação e delimitação) com emissão de portaria pelo Ministro da Justiça e a homologação sucederá a demarcação, mediante decreto da Presidência da República, a partir do qual a FUNAI deverá proceder ao registro em cartório imobiliário da comarca correspondente e na Secretaria do Patrimônio da União (SPU). A definição mais clara das regras e normas para a identificação, delimitação, demarcação e homologação das TI e a participação mais efetiva dos povos indígenas em defesa dos seus territórios teve como consequência aumento no número de áreas indígenas regularizadas¹⁴.

Segunda a FUNAI existem no Brasil¹⁵ 683 TI, em diversos estágios de regulamentação (encaminhada como Reserva Indígena, em Estudo, Delimitada, Declarada, Regularizada e Homologada)¹⁶. Já para o CIMI, instituição não governamental com maior atuação na área, as informações divergem quanto aos estágios de regulamentação (registradas, declaradas, identificadas, a identificar, sem providências, reservadas ou dominiais e com restrição e homologadas)¹⁷ e reconhece a existência de 1.015 TI¹⁸.

Embora existam desacordos entre os dados, é possível observar que as TI encontram-se em diversos estágios de regulamentação e que é um processo lento, e em muitos casos violento. Os conflitos pela regularização das terras ocorrem em virtude dos interesses divergentes e até contrapostos entre produtores (grandes empresas dos setores de mineração, pecuária e agricultura), populações indígenas e Estado. Entretanto, deve-se considerar que a regularização é uma ferramenta fundamental na

¹⁴ Segundo Drummond *et al* (2006), as seis primeiras TI demarcadas ocorreram em 1905, atual Acre. Entre as décadas de 1920 e 1970, foram demarcadas apenas sete: duas no Paraná, duas no Mato Grosso, e uma em cada um dos Estados da Bahia, Alagoas e Mato Grosso do Sul.

¹⁵ São exceções, os Estados do Piauí, Rio Grande do Norte e Distrito Federal.

¹⁶ <http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/terras-indigenas/terras-indigenas>. Acesso em 11/10/2011.

¹⁷ O CIMI considera TI em fase de regulamentação, aquelas que são reconhecidas apenas pela própria comunidade indígena, “as terras sem providência” e as com restrição de acesso, devido à presença de indígena sem contato com a sociedade civil.

¹⁸ http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=paginas&conteudo_id=5719&action=read. Acesso em 11/10/2011.

conservação da biodiversidade do país e na redução dos conflitos socioambientais e que são necessários investimentos, no sentido de garantir a permanência dos recursos naturais e das comunidades indígenas em todo o Brasil.

3.4. Territórios Remanescentes de Comunidades de Quilombos

No Brasil os Territórios Remanescentes de Comunidades de Quilombos (TRCQ), também têm legislação específica de proteção. Seu processo de reconhecimento e titulação é recente. Primeira área a ser titulado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), órgão responsável pela execução da política de terras no país, ocorreu em 1995, no Estado do Pará. Porém, as reivindicações são antigas. Para Arruti (1977), a luta dos afro-descendentes para permanecer em seus territórios e pela titulação de suas terras acontece há mais de um século. Iniciou a partir da exclusão social das populações descendentes de negros, intensificado após a abolição da escravidão. A discriminação ocorreu em função das práticas sociais executadas pela sociedade, onde os negros e seus descendentes foram desqualificados como parte integrante da sociedade e os espaços em que habitavam não eram atendidos pelas políticas públicas, ou eram apropriados por grupos sociais, com maior poder de barganha e legitimidade junto ao Estado.

A discriminação exercida sobre os negros sempre ocasionou conflitos, porém, é uma de suas principais bandeiras de luta e de resistência e a constituição de quilombos representa esse cenário. Momentos importantes desta história ocorreram nas décadas de trinta e quarenta, com a instituição da Frente Negra Brasileira. Entretanto, é a partir da década de setenta que as lutas se intensificaram e os negros passam a se organizar por meio das Associações Quilombolas. Com finalidades de reivindicar o direito à permanência e ao reconhecimento legal das terras que ocupam e cultivam. A legalização é garantia a moradia, ao sustento e o livre exercício de suas práticas, crenças e valores.

Durante o processo de redemocratização, após o regime militar, a questão do negro retorna ao panorama nacional. A população quilombola que defende a legalização de seus territórios tem aumentado e a tendência é continuar crescendo. Por isso, a área total dos territórios que pode ser legalizada é imprevisível. É válido lembrar que esses espaços podem exercer papel importante na política de conservação da natureza, garantido a permanência da biodiversidade em vários ecossistemas do Brasil. A Constituição/1988 é o marco legal que garante os direitos territoriais aos descendentes quilombolas. Com a determinação do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), quando expressa que *Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.* (ADCT, Art. nº 68). O artigo propicia direitos territoriais legais, com titulação definitiva das terras ocupadas.

A ratificação da Convenção nº 169/1989/OIT, é documento importante, também, no reconhecimento dos direitos dos descendentes quilombolas, pois prevê que *Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.* (Decreto nº 5.051/2004, Art. 14, Inciso 2). Antes da Constituição e da ratificação da Convenção da OIT, o reconhecimento ético das

comunidades ocorria por meio de estudo de etnicidade realizado por antropólogos filiados a Associação Brasileira de Antropologia, o que dificultava em muito a legalização das terras. Após a Constituição o INCRA emitiu a portaria nº 307/1995, determinando que

que as comunidades remanescentes de quilombos, como tais caracterizadas, inseridas em áreas públicas federais, arrecadadas ou obtidas por processo de desapropriação, sob a jurisdição do INCRA, tenham suas áreas medidas e demarcadas, bem como tituladas. (Port. INCRA nº 307/1995).

No final da década de noventa, devido à reestruturação administrativa do governo federal, o INCRA perde a prerrogativa de definir os TRCQ, que passa a ser exercida pela Fundação Cultural Palmares (FCP), conforme portaria nº 447/1999, do Ministério da Cultura. Para que a FCP estabelecesse legalmente essas áreas foi necessário definir normas e regras para o seu processo de titulação, o que ocorreu com a emissão da portaria FCP nº 40/2000. No início do século XXI, o executivo federal publicou normatização para regulamentar o artigo 68/ADCT, determinando que as

disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas. (Decreto nº 3.912/2001).

Portanto, foi estabelecida a obrigatoriedade de demonstração da condição quilombola por terceiros, além de confirmar a FCP, como órgão responsável pelo processo administrativo de regularização dos TRCQ. A flexibilidade quanto à identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pela população ocorrem somente em 2003, com a emissão de um novo decreto que assegura aos

grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. (Decreto nº 4.887/2003, Art. 2).

Este decreto é o atual aparato legal que legaliza os TRCQ e representou avanços em relação ao anterior, pois estabeleceu o reconhecimento das comunidades a partir da autodefinição, instituindo novamente o INCRA como o órgão federal competente pela regularização. Definiu, também, os principais conceitos, características e competências que determinam a identificação e titulação destes territórios. Em 2004 e 2005 o INCRA emitiu Instruções Normativas (IN - 16 e 20) especificando o processo de regularização destas terras, deliberando os procedimentos *para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos* (IN nº 20)¹⁹. O título emitido deve ser coletivo, pró-indiviso, inalienável, imprescritível e impenhorável,

¹⁹ A IN nº 20 apresenta duas alterações significativas: a obrigatoriedade do relatório antropológico, e a inclusão do Comitê de Decisão Regional como instância de julgamento das eventuais contestações.

com a obrigatoriedade de ser registrado na Comarca onde se localiza o território, em nome da associação que legalmente representam a comunidade quilombola.

As comunidades quilombolas desenvolvem atividades socioculturais e econômicas em todo o Brasil, porém apenas 15 Estados²⁰ possuem TRCQ regularizados. Atualmente existem 120²¹ títulos emitidos pelo INCRA e por institutos de terras dos estados²². O INCRA é o único órgão federal responsável por esse tipo de titulação. Entretanto, outros órgãos do executivo federal, como a SPU e a FCP já legalizaram estas áreas. É importante destacar que, nestas áreas, os conflitos socioambientais são frequentes e intensos, necessitando adequar à utilização dos recursos ambientais a partir de estratégias que definam quais áreas possuem representatividade para a conservação da cultura e da biodiversidade. Com base nestas características é possível planejar quais atividades devem ser priorizadas e quais devem ser desestimuladas.

3.5. Unidades de Conservação

A criação de Unidades de Conservação (UC) é o principal instrumento de proteção legal de áreas naturais no Brasil. Foi influenciado pela política de proteção inaugurada em 1872, com criação do Parque Nacional de Yellowstone/EUA. As primeiras propostas de criação de UC no Brasil ocorreram em 1876 (André Rebouças), época em que não havia estrutura legal e administrativa que permitisse a criação, gerência e manejo dessas áreas. A Constituição/1934 concedeu a natureza o valor de *patrimônio nacional* e proporcionou entrada da questão ambiental na agenda governamental, fato que gerou vários dispositivos legais como os Códigos Florestal, de Minas e de Água. O Código Florestal/1934 delineou os principais conceitos de Parques Nacionais (PARNA) e Florestas Nacionais (FLONA), as primeiras categorias de UC instituída no país.

Com base nos códigos é publicado o Decreto nº 1.713/1937, instituindo a primeira UC brasileira, o PARNA de Itatiaia²³. Também, em 1937 é promulgada nova Constituição e com relação à gestão ambiental as inovações foram mínimas, apenas incluiu a esfera municipal como co-responsável pela administração da natureza. Na década de quarenta, em 1945, ocorreu a queda do Estado Novo e a proclamação, em 1946, de outra Constituição que não alterou o *status quo* da proteção legal de áreas. Na década seguinte há intensificação da industrialização e urbanização brasileira, aumentando o processo de degradação dos recursos naturais. Desencadeando na década de sessenta grandes degradações.

Porém, externamente havia movimentações intensas sobre questões ambientais²⁴, contexto que provoca o estado a alterar ou criar novas normas²⁵ com objetivo de

²⁰ AP, BA, GO, MA, MS, MT, MG, PA, PE, PI, RJ, RS, RO, SP e SE.

²¹ http://www.incra.gov.br/portal/arquivos/institucional/quilombolas/quadro_atual_da_politica2.pdf. Acesso em 12/10/2011

²² Instituto de Terras do Pará, Instituto de Terras da Bahia, Secretaria de Estado de Habilitação e Assuntos Fundiários/RJ, Instituto de Colonização e Terras do Maranhão, Coordenação de Desenvolvimento Agrário/BA, Instituto de Terras do Estado de São Paulo, Instituto de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul e Instituto de Terras do Piauí.

²³ Com caráter de pesquisa científica, uso lúdico e perpetuidade.

²⁴ Conferência da Biosfera, instituição do Clube de Roma e proposta de um novo conceito econômico, baseado na premissa do Desenvolvimento Sustentável.

instituir, gerir e manejar espaços naturais. A partir dessa legislação se estabelece mais uma categoria de UC, as Reservas Biológicas (REBIO). Em 1967, para institucionalizar o Regime Militar é promulgada nova Constituição que pouco se diferenciou das anteriores, com relação à proteção e gestão da natureza. Porém, propiciou a criação de órgãos²⁶ para gerir as UC. O Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) foi o órgão com maior controle dessas áreas e estavam sob sua administração todas as UC criadas em nível federal.

Os eventos ocorridos na década de sessenta (interna e externamente) contribuíram para a formulação da Política Nacional de Gestão da Natureza. As leis e estrutura administrativa voltados para a gestão do ambiente não constituía uma política nacional e não fornecia as bases científicas para estudo, criação, manutenção e gestão de UC. Em geral, os espaços eram criados sob justificativa de preservar belezas cênicas e a sua implantação ocorria de forma aleatória. Pádua & Coimbra Filho (1979), Milano (1990) e Brito (2000) analisam o período afirmando que a proteção dos ecossistemas e das espécies ameaçadas de extinção, do ponto de vista conceitual e metodológico, eram problemáticos.

A efervescência dos movimentos internacionais ligados à gestão ambiental continua na década de setenta. A Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO) propõe, em 1971, o *Programa Man and Biosphere* (MaB)²⁷; em 1972 é realizado o *II Congresso Mundial de Parques Nacionais e outras Áreas Protegidas*, o Clube de Roma publica o relatório *Os Limites do Crescimento* e ocorre na Suíça, a *I Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Conferência de Estocolmo)*. Os movimentos internacionais em prol da sustentabilidade ambiental provocam clima favorável à organização da política de proteção de recursos naturais e contribuiu para a estruturação da política ambiental interna, que começa com a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), ligada ao Ministério do Interior. A nova instituição passa a ser co-responsável pela criação e gestão de UC²⁸.

A década destaca-se, também, pela publicação de vários documentos técnicos e legais que fundamentaram o estabelecimento de UC, tais como: *Uma análise de prioridades em conservação da natureza da Amazônia*²⁹ e a emissão Decreto nº 84.017/1979, que regulamentou os PARNA. Mas representou, também, um período de intensa degradação da natureza, sobretudo na Amazônia³⁰. O panorama estimulou setores da sociedade a reivindicar a concretização de uma gestão ambiental pautada na racionalidade e a alternativa foi à proteção legal de áreas. Porém, às convenções ratificadas e a situação interna tornava inviáveis a criação de UC aleatoriamente.

²⁵ Ratificação de diversos acordos e conferências e aprovação do Estatuto da Terra, Novo Código Florestal, a lei de Fauna, a lei de Proteção e Estimulo a Pesca e o Novo Código de Mineração.

²⁶ Ministério das Minas e Energia, Superintendência de Desenvolvimento da Pesca, Departamento de Recursos Naturais Renováveis e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal.

²⁷ Programa Homem e a Biosfera.

²⁸ Ver Monosovsck (1989).

²⁹ Elaborado por Wetterberg *et al* (1976).

³⁰ Implantação de programas e projetos desenvolvimentistas.

É para atender essas necessidades que em 1979, IBDF em parceria com a Fundação Brasileira de Conservação da Natureza propõem a *I Etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil*. O documento recomendava a utilização de critérios e normas técnico-científicos para criação, implantação e gestão de UC e indicou a Amazônia como principal bioma para criação dessas áreas.

O início da década de oitenta foi marcada pela consolidação do programa de áreas protegidas da SEMA, sendo estabelecidas as categorias Estação Ecológica (ESEC) e a Área Proteção Ambiental (APA) e é aprovado, a partir da emissão da Lei nº 6.938/1981, a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), que passa a ser responsável pelas diretrizes da gestão ambiental no país. A PNMA estabeleceu duas novas categorias de UC, a Reserva Ecológica (RE) e a Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) e definiu o papel do poder público e do setor privado, tendo como suporte o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e o CONAMA. Em 1982 foi instituída a *II Etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação*, também elaborada pelo IBDF. Este tentou corrigir os problemas e deficiências detectadas na etapa anterior.

Com a ampliação da estrutural legal, a gestão ambiental necessitou de maior aporte institucional, criou-se, então, em 1985, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, que assume a função de coordenar as políticas ambientais, incorporando em seu organograma, o CONAMA e a SEMA. A década, também, é marcada por aumento dos conflitos socioambientais na Amazônia, e para amenizá-los, em 1987, o INCRA estabelece Projeto de Assentamento (PA) destinado a atividades sustentáveis em áreas dotadas de riquezas naturais com potencial para o extrativismo. As atividades deveriam ser economicamente viáveis, ecologicamente sustentáveis e executadas por populações locais.

Porém, a gestão ambiental toma maior impulso com a promulgação, em 1988, da atual Constituição, que dedica um capítulo específico a gestão do ambiente natural, incluindo a proteção legal de áreas como dever do poder público, determinando que o Estado estabelecerá espaços protegidos, sendo as alterações e supressões somente permitidas por lei. Com as determinações e com o intuito de amenizar os intensos conflitos socioambientais no gerenciamento das áreas, o CONAMA, propôs aliança com a sociedade civil, no sentido de adotar a co-gestão na administração de UC. Também, em 1988, é proposta a revisão e atualização do Plano do Sistema de Unidades de Conservação. Com esse objetivo o IBDF incumbe a Fundação Pró-Natureza (FUNATURA) a execução da primeira fase do projeto (revisar e atualizar conceitos, objetivos, categorias e elaborar anteprojeto de lei criando o Sistema Nacional de Unidades de Conservação).

No final da década, com o objetivo de unificar a política ambiental e corrigir as ambivalências e deformidades existentes na gestão ambiental, o IBDF e SEMA são suprimidos e é criado o IBAMA, tendo como uma de suas finalidades instituir e gerir UC. Como suporte a gestão das áreas é criado o Conselho Nacional de UC, com objetivo de traçar linhas gerais da política de concepção, valorização e utilização das áreas. Nesse contexto, a FUNATURA entrega ao IBAMA projeto de lei que institui o Sistema Nacional para UC, propondo nove categorias de manejo, dividida em três

grupos³¹, estabelecidas nos três níveis de governo³². Para Diegues e Nogara (1994) o documento fundamentou-se nos mesmos princípios norteadores que basearam as áreas protegida nos países industrializados, sem atentar para especificidades internas.

Os anos noventa iniciam com a criação das Reservas Extrativistas (RESEX)³³. Entretanto, o episódio mais importante para a gestão ambiental foi à realização da *II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento* (ECO/92). O evento e as reivindicações sociais influenciaram o executivo federal a encaminhar ao Legislativo, proposta do *Sistema Nacional de Unidades Conservação da Natureza* (SNUC) e promulgar a Lei nº 8.490/1992, criando o Ministério do Meio Ambiente (MMA), com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar ações relativas ao ambiente natural³⁴. Estabeleceu, também, as Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)³⁵.

O início do século XXI é marcado pela aprovação da Lei nº 9.985/2000, que após oito anos de tramitação estabeleceu o SNUC. O Sistema trata da Política Nacional de UC e de instrumentos destinados a prevenir a fragmentação de paisagens, garantindo a conectividade entre as áreas, como Reservas da Biosfera, Corredores Ecológicos³⁶ e Mosaicos de UC, o conjunto desses espaços deve ser considerado no planejamento e estratégias de criação e gestão dessas áreas. A lei representa o resultado de negociações e promoveu a instituição de um *Sistema*, que integra sob mesma lei, UC nas três esferas de governo consolidando o arcabouço legal sobre UC.

As inovações previstas no SNUC foram: democratização do processo de criação de UC, possibilidade de Organizações Sociais de Interesse Público gerir UC, instituição de estudos técnicos e consulta pública para a criação de várias categorias, exigência de cadastro nacional de UC no MMA e envio de relatório bianual evidenciando a situação das áreas para análise e avaliação do Congresso Nacional.

O sistema apresenta pontos frágeis que proporcionam a geração e manutenção de conflitos socioambientais no processo de instituição e execução dos espaços, como a falta de clareza no tratamento de questões centrais na gestão e manejo das áreas, a não indicação de operacionalidade nas questões fundiárias e sociais (populações tradicionais e povos indígenas) e existência de obscuridade nas demandas orçamentárias e de recursos humanos para assegurar a implantação e proteção das áreas. Entretanto, considerou o ambiente natural um mosaico de oportunidades de negócios sustentáveis, presumindo crescimento econômico, geração de emprego e renda e proteção dos recursos naturais.

³¹ Proteção Integral, Manejo Provisório e Manejo Sustentável.

³² Ver FUNATURA *Sistema de Unidades de Conservação: Aspectos Conceituais e Legais* (1989).

³³ Projetos de Assentamentos do INCRA com características sustentáveis.

³⁴ Em 1993, atendendo demandas relacionadas à Amazônia, altera-se o nome e a estrutura para Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal e em 1998, devido à importância dos recursos hídricos, passa a denominar-se de Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal.

³⁵ Instituídas para o desenvolvimento de pesquisas, manejo de espécies, educação ambiental e ecoturismo.

³⁶ Amostras de ecossistemas ligando UC, possibilitando o fluxo de genes, facilitando a dispersão de espécies e recolonização de áreas degradadas. São importantes para a manutenção de espécies ameaçadas de extinção.

O SNUC determina apenas dois grupos de UC: Unidades de Proteção Integral³⁷, que visam manter os ecossistemas livres de alterações causadas pela ação do homem, admitindo o uso indireto de seus recursos naturais, e Unidades de Uso Sustentável³⁸, permitem a exploração dos recursos ambientais, porém garantindo a sustentabilidade e mantendo a diversidade biológica e os demais atributos ecológicos, a exploração nessas áreas deve ocorrer de forma socialmente justa e economicamente viável. As categorias enquadram-se aos critérios definidos pela União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) em 1993, adequando o sistema brasileiro aos padrões internacionais.

Com o objetivo é dirimir os conflitos relacionados à gestão e manejo de UC foi publicado o Decreto nº 3.340/2002, regulamentando vários artigos do SNUC, dentre os quais, os que definem os Conselhos Consultivos e Deliberativos de APA, FLONA, RESEX e RDS, estabelecendo suas composições e competências. O decreto regulamenta, também, a criação, implantação e gestão, das Reservas da Biosfera, Corredores Ecológicos e Mosaicos de UC e para dar conta do novo aparato legal o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), instituído pela Lei nº 11.516/2007, substitui o IBAMA nas funções relacionadas as UC federais.

Após regulamentar parte do SNUC e instituir o ICMBio, as UC passam por problemas básicos e crônicos. A implantação das áreas se apresenta dissociadas das preocupações com a justiça social e com a distribuição da riqueza nacional. As tensões têm aumentado entre executores, populações residentes, ambientalistas e empresários e ainda é comum considerar UC como entrave ao desenvolvimento socioeconômico, visão que gera e intensifica conflitos aos processos de criação, execução e manejo das áreas.

Desde a década de trinta foram criadas 341 UC federais, entretanto, esse número não corresponde aos dados atuais, pois 15 foram extintas e 16 tiveram suas categorias alteradas. Até 2011 existiam sob gestão e manejo do ICMBio 310 UC³⁹, além das 539 RPPN, que embora particulares, são criadas, fiscalizadas e monitoradas pelo Instituto. Fazem parte, também, do rol de UC do país as unidades estaduais e municipais, que são relevantes para a conservação e preservação dos recursos naturais, além de compor os Mosaicos de UC e os Corredores Ecológicos.

3.6. Reservas da Biosfera

As reservas da biosfera são áreas legalmente protegidas, no Brasil, desde 1974, foram ratificadas pelo SNUC e são constituídas de ecossistemas terrestres e marinhos. São reconhecidas pelo programa MaB, que tem como parceiros o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, a UICN e agências internacionais de desenvolvimento. As Reservas da Biosfera são propostas pelos governos nacionais e para serem homologadas pelo MaB cumprem uma série de critérios e condições. O Decreto nº 74.685/1974, criou a Comissão Brasileira do Programa sobre o Homem e a

³⁷ ESEC, REBIO, PARNA, Monumento Natural (MN) e Refúgio de Vida Silvestre (RVS).

³⁸ APA, ARIE, FLONA, RESEX, Reserva de Fauna (RF), Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e RPPN.

³⁹ <http://www.icmbio.gov.br/biodiversidade/unidades-de-conservacao/biomas-brasileiros>. Acesso em 11/10/2011.

Biosfera, ligada ao Ministério das Relações Exteriores. Em 1980 e 1991 a Comissão sofreu alterações na sua composição, estrutura e coordenação. Em 1999, o Decreto S/N, reestruturou novamente a Comissão, trazendo inovações como: redefinição da nomenclatura - passa a ser denominada de Comissão Brasileira para o Programa Homem e a Biosfera (COBRAMAB) e atrelamento ao MMA.

A principal missão da COBRAMAB é planejar, coordenar e supervisionar as ações relacionadas ao programa MaB, com o objetivo de criar e apoiar Reservas da Biosfera no território nacional. A partir de 2000 essas reservas passaram a ser normatizadas pelo SNUC, até então suas bases legais eram apoiada apenas em decretos do executivo. Segundo o SNUC esses espaços devem representar

um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, com os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações. (Lei 9.985/2000, Art., 41).

A sua regulamentação ocorreu com a emissão do Decreto nº 4.340/2002, passando a ser definidas com melhor precisão, principalmente, em relação a sua administração e legalização, pois o decreto prevê um sistema de gestão descentralizado e participativo, por meio de conselhos nacionais, colegiados regionais e comitês estaduais, compostos por órgãos governamentais (federais, estaduais e municipais) e instituições da sociedade civil (populações residentes, setor empresarial, e outros).

O processo brasileiro de legalização dessas áreas iniciou na década de noventa e atualmente existem sete Reservas da Biosfera homologadas: Mata Atlântica⁴⁰ (1991/1992/1993); Cinturão Verde de São Paulo (1993); Cerrado⁴¹ (1993); Pantanal⁴² (2000); Caatinga⁴³ (2001); Amazônia Central/AM (2001) e Serra do Espinhaço/BA (2005). Em geral, as reservas são áreas representativas de ecossistemas importantes e buscam conciliar a conservação ambiental e desenvolvimento sustentável e funcionam como amenizadoras de conflitos socioambientais, além de representar importantes avanços na consolidação das áreas protegidas brasileiras.

3.7. Sítios Ramsar

Os Sítios Ramsar, também, compõem o rol de áreas legalmente protegidas no Brasil. A legalização dessas áreas ocorreu com a publicação do Decreto Legislativo nº 33/1992. O decreto ratificou o texto da *Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, Especialmente como Habitat de Aves Aquáticas*, conhecida como *Convenção Ramsar*. A proteção de áreas úmidas é fundamenta para o equilíbrio de vários ecossistemas no país. Geralmente são espaços explorados de forma predatória, desestabilizando várias espécies da fauna e da flora. As principais consequências da exploração são perda da biodiversidade e a geração de conflitos

⁴⁰ CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, ES, RJ, SP, PR, SC, RS, MG e MS.

⁴¹ DF, GO, TO, MA e PI.

⁴² MT, MS e GO.

⁴³ MA, PI, CE, RN, PE, PB, AL, SE, BA e MG.

envolvendo a população local, exploradores de recursos naturais e instituições fiscalizadoras.

O órgão governamental brasileiro responsável pela divulgação, indicação e gestão dos Sítios Ramsar é o MMA por meio da Diretoria de Áreas Protegidas. O órgão objetiva facilitar acesso aos mecanismos de financiamento e de capacitação técnica, com o propósito de adequar o manejo e reduzir os conflitos socioambientais nestes espaços. Atualmente, existem no Brasil oito áreas homologadas como Sítios Ramsar: Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá/AM, Área de Proteção Ambiental das Reentrâncias Maranhenses/MA, Parque Nacional do Araguaia/TO, Parque Nacional do Pantanal Mato-Grossense/MT e Parque Nacional da Lagoa do Peixe/RS (1992); Área de Proteção Ambiental da baixada Maranhense/MA e Parque Estadual Marinho do Parcel de Manuel Luiz/MA (2000) e a Reserva Particular do Patrimônio Natural do SESC/MT (2003). É importante destacar que todos os Sítios Ramsar coincidem com UC. Essa sobreposição é um incentivo a mais para a conservação dos recursos naturais e uma forma de captar recursos financeiros para garantir a eficiência da gestão e do manejo das áreas.

3.8. Sítios do Patrimônio Natural

Constituem, também, áreas legalmente protegidas no Brasil os Sítios do Patrimônio Natural. Estas áreas foram oficializadas UNESCO em 1972, a partir da *Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural*, com o objetivo de garantir a proteção de obras de artes e áreas de grande interesse para a da humanidade. O texto da convenção foi aprovado, ratificado e promulgado pelo estado brasileiro em 1977, a partir de três instrumentos legais: o Decreto Legislativo nº 74, a emissão da Carta de Aceitação e a promulgação do Decreto nº 80.978, respectivamente.

Os primeiros sítios brasileiros a serem inscritos na lista do Patrimônio Mundial, foram os sítios culturais⁴⁴ e ocorreu no início da década de oitenta. Os sítios naturais foram instituídos a partir de 1986 e são gerenciados MMA que coordena o *Programa de Conservação da Biodiversidade nos Sítios do Patrimônio Mundial Natural* em parceria com a World Wide Fund for Nature, Fundação das Nações Unidas, o ICMBio, Conservação Internacional e The Nature Conservancy/Brasil. O programa tem objetivo de estabelecer gestão coordenada integrando responsabilidades dos governos federal, estaduais e municipais, além de proporcionar a participação da sociedade civil.

Esse programa é a primeira ação brasileira de gestão do patrimônio mundial natural, começou a ser executado em 2002 e tem duração mínima de dez anos. Na primeira fase, o objetivo foi fortalecer as iniciativas de conservação e promover economias sustentáveis no entorno dos sítios e a segunda, objetiva a recuperação ambiental, valorização cultural das áreas e o bem-estar das populações locais.

Atualmente existem, no Brasil, sete Sítios do Patrimônio Naturais: Parque Nacional do Iguaçu (1986), Costa do Descobrimento e Reservas de Mata Atlântica (1999), Floresta Atlântica e Reservas do Sudeste (1999), Complexo do Pantanal (2000),

⁴⁴ Cidades de Ouro Preto e Olinda, Santuário de Congonhas do Campo, Missões Jesuíticas do Rio Grande do Sul e Pelourinho, em Salvador.

Complexo de Conservação da Amazônia Central (2000), Área de Proteção do Cerrado (2001) e Complexo das Ilhas do Atlântico Sul do Litoral Brasileiro (2001).

Assim como as Reservas da Biosfera e os Sítios Ramsar, os Sítios do Patrimônio Mundial superpõem unidades de conservação, o que as torna aptas a obterem financiamentos internacionais para implantação de projetos e programas voltados para a visitação pública, conservação dos recursos naturais e atividades sustentáveis, minimizando os conflitos pelo uso dos recursos naturais.

4. Considerações finais

O conjunto de área que tem proteção legal forma o sistema de proteção dos recursos naturais do país. É um sistema extenso e complexo, entretanto frágil, conflituoso e em muitos casos ineficaz, não por falta de leis, normas, regras, princípios, instituições e instrumentos, mais em função, principalmente, da burocracia dos órgãos públicos, da superposição de atividades dos organismos governamentais, além das lacunas que a legislação permite.

É um sistema impotente politicamente, pois não determina a implantação e o desenvolvimento de programas e projetos que visem à sustentabilidade social, econômica e ambiental do país. Ou seja, os recursos ambientais têm vários gestores, nas diversas esferas de governo e um leque expressivo de tipologias e categorias de áreas legalmente protegidas, mas as ações são frágeis, esfaceladas, desorganizadas e ineficientes, o que origina grandes problemas nos atos de administrar e manejar os recursos e aumenta o ritmo de degradação ambiental e social no país.

Portanto, é necessário investir em estratégias mais eficientes para garantir a permanência da diversidade biológica e diminuir as tensões entre os usuários dos recursos naturais e o poder público. Estas estratégias devem envolver o diálogo, a sensibilização, a compensação, além de monitoramento e fiscalização, e não somente instituir leis, órgãos e espaços legalmente protegidos. É imperativo manter os recursos ambientais e os processos ecológicos, entretanto, é primordial garantir a sustentabilidade social e econômica da população e esta garantia depende da gestão adequada dos recursos naturais.

Referências bibliográficas

- ARRUTI, José M. A. A emergência dos "remanescentes": notas para um diálogo entre indígenas e quilombolas. Caxambú, ANPOCS (mimeo), 1977.
- BRITO, Maria Cecília W. *Unidades de Conservação: interações e resultados*. São Paulo: FAPESP, 2000.
- DIEGUES, Antonio Carlos S. *As várzeas ameaçadas um estudo preliminar das entre as comunidades humanas e os recursos naturais da várzea de Marituba no rio São Francisco*. Aracaju/São Paulo: PPCAUB-USP/UICN/FORD, 1990.
- DIEGUES, Antonio Carlos S. & NOGARA, Paulo José Navajas. *O nosso lugar virou Parque: Estudo sócio-ambiental do Saco do Mamangá. Parati – Rio de Janeiro*. São Paulo: NUPAUB/USP, 1994.

- DIEGUES, Antonio Carlos S. *O Mito Moderno da Natureza Intocada*. 2ª ed. São Paulo: HUCITEC, 1998.
- DRUMMOND, José Augusto; Franco, José Luiz de Andrade e NINIS, Alessandra Bortoni. *O Estado das Áreas Protegidas do Brasil- 2005*, Brasília, 2006.
- IBDF/FBCN. *Plano de Manejo- Parque Nacional da Tijuca*. Brasília: 1981.
- LITTLE, Paul E. *Os Conflitos Socioambientais: um Campo de Estudo e de Ação Política*. (Org.) BURSZTYN, M. In: *A Difícil Sustentabilidade: Política energética e conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond Ltda. p. 107-122. 2001.
- METZGER Jean Paul, *Bases Biológicas para a ‘reserva legal’*. *Ciência Hoje* vol. 31, p.48-9. 2002.
- MILANO, Miguel. S. *Manejo de Áreas Silvestre*. In: *Anais do 6o Congresso Florestal Brasileiro*. Campos do Jordão. SBS, v 1, 1990.
- MONOSOWSKI, Elizabeth. *Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil*. In *Cadernos FUNDAP*, ano 9, São Paulo, 1989.
- PÁDUA, Maria Tereza J & COIMBRA FILHO, Aldemar F. *Os Parques Nacionais do Brasil*, José Olympio editora, São Paulo, 1979.
- QUINTÃO, Ângela Tresinari B. *Evolução do Conceito de Parques Nacionais e sua relação com o Processo de Desenvolvimento*. In *Brasil Florestal*. 1983.
- SCHÄFFER, Wigold B. & PROCHNOW, Miriam (org.) *A Mata Atlântica e Você: como preservar, recuperar e se beneficiar da mais ameaçada floresta brasileira*. Brasília: Apremavi, 2002.
- VICTOR, Mauro Antonio Moraes. *A Devastação Florestal*. São Paulo: Unipress, Sociedade Brasileira de Silvicultura, 1975.
- WETTERBERG, Gary B.; PÁDUA, Maria Tereza Jorge; CASTRO, Celso Soares; & VASCONCELLOS, José Manuel Carvalho de. *Uma análise de prioridades em conservação da natureza na Amazônia*. PNUD/FAO/IBDF/BRA-45, Série Técnica, nº 8, 1976.

Artigo recebido em 24 de outubro de 2011.

Aprovado em 23 de dezembro de 2011.