

Unidades de conservação, a importância dos parques e o papel da Amazônia*

*Unités de conservation,
l'importance des parcs et le rôle
de l'amazonie*

*Conservational units, the
importance of the parks and the
role of the Amazonian forest*

Agostinho Carneiro Campos

Instituto do Trópico Subúmido da
Universidade Católica de Goiás
Rua J-80 Qd. 155ª Lt. 18 Setor Jaó
Goiânia - GO – CEP: 74.674-420
agostinho@ucg.br

Selma Simões de Castro

Instituto de Estudos Sócio-Ambientais da
Universidade Federal de Goiás
Campus Samambaia - Caixa Postal: 131
CEP: 74.001-970 - Goiânia - GO
selma@iesa.ufg.br

* Parte da dissertação de mestrado em Geografia do primeiro autor defendida no Instituto de Estudos Sócio-Ambientais da Universidade Federal de Goiás.

Resumo: Este artigo apresenta um breve histórico sobre o surgimento das Unidades de Conservação (UCs) no mundo e no Brasil, destacando algumas que se tornaram referência e enfatizando a importância histórica dos Parques como a principal categoria de proteção integral da natureza e também conceito de referência até o presente. Discute-se aspectos da legislação ambiental no Brasil até a recente criação do SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Caracteriza-se a situação da Amazônia destacando-se sua importância.

Palavras-chave: Unidades de conservação; Legislação ambiental brasileira; Parques; Categorias de proteção integral e de uso sustentável.

Résumé: Cet article n'est qu'un bref historique comment ont surgi les Unités de Conservation (UCs) dans le monde et au Brésil, surtout celles dont le rôle concerne la protection intégrale de la nature au moment présent. On y discute aussi des aspects de la législation sur le milieu naturel au Brésil, y compris la création du Système National d'Unités de Conservation - SNUC. Finalement, il met en évidence l'Amazonie et son importance dans le contexte mondial.

Mots-clés: Unités de Conservation; Législation brésilienne sur l'environnement; Catégories de Protection intégrale; Pacs; Utilisation rationnelle de la nature.

Abstract: This article presents a briefing about Conservational Units (CUs) in the world history in order to understand the importance of the Park concept and its instruments to regulation and integral protection of the nature in present. Environmental Brazilian and including the NSCU – National System of Conservation Units. Ara done the amazonian situation is present to piomate its importance.

Keywords: Conservational units; Brazilian environmental laws; Park; The integral protection and the sustainable utilization categories.

Introdução

A delimitação de áreas com vistas à preservação de atributos naturais evoluiu ao longo da História, as primeiras iniciativas são datadas da Idade Média, as quais estavam associadas a espaços de reprodução de mitos, memórias de ocorrências históricas ou tabus, éditos reais, à proteção de fontes de água, caça, plantas medicinais e outros recursos. O acesso e uso dessas áreas especiais eram controlados por normas legais e outros instrumentos de controle social (MILLER, 1997).

A preservação dessas áreas relacionava-se com os interesses da realeza e da aristocracia rural, portanto, seu objetivo não era voltado à atividade sócio-econômica, nem havia qualquer sentido social mais abrangente em sua criação. O que se se pleiteava era a manutenção dos recursos faunísticos e florísticos e de seus respectivos habitats para garantir o exercício da caça ou de uso imediato ou futuro, sobretudo para o lazer e deleite dessas classes sociais (QUINTÃO, 1983).

No século XIX consagrou-se a nomenclatura de parques para essas áreas. A criação do primeiro Parque Nacional no mundo, o Yellowstone, se deu nos E.U.A, em 1872, cujo objetivo foi a preservação de atributos cênicos, a significação histórica e científica, o lazer e benefícios às gerações futuras (MAGNANINI, 1970).

O Parque de Yellowstone estabeleceu sabiamente, desde logo, as diretrizes para a criação de futuros Parques Nacionais, onde a ciência, a estética e a recreação pudessem se harmonizar com a preservação do patrimônio natural, em caráter definitivo. Seria ele, talvez, o melhor símbolo do primeiro esforço para implementar primeiramente o manejo de UCs. Ressalte-se ainda que, desde então, se reconhece que um Parque Nacional deve possuir um caráter excepcional (paisagens, geologia, flora, fauna, águas etc) que represente valores científicos e associadamente de recreação, significativos. Tal foi o princípio que alimentou o conceito que se passou a atribuir a um parque nacional (QUINTÃO, 1983).

Neste contexto, tais áreas naturais protegidas e legalmente institucionalizadas, passaram a servir inicialmente como laboratórios de campo para fins científicos, onde pesquisas sobre a fauna e flora podiam ser realizadas em longo prazo, em condições ambientais inalteradas, sendo a presença humana permitida em situações muito particulares e restritas.

No séc. XX, assiste-se à ampliação de UCs similares que foram sendo criadas em ritmo notável, em vários países, bem como de tipos, devido à diversificação dos objetivos e aumentos da complexidade de usos possíveis, principalmente das relações com seu entorno e de gestão das mesmas. Tornou-se imprescindível, portanto, estabelecer conceitos e diretrizes mais gerais em nível mundial, com desdobramentos em nível nacional, que resultaram em várias categorias de UCs, em que pese a manutenção do seu objetivo geral, voltado à preservação da biodiversidade florística e faunística e dos bancos genéticos (BRITO, 2000). Esse processo deu-se, principalmente, após a Conferência da ONU (Organização das Nações Unidas) realizada em Estocolmo (1972), portanto, é muito recente, não tendo completado sequer meio século de existência.

No Brasil, em particular, os princípios da proteção à natureza começaram a partir de 1876, quando o engenheiro como André Rebouças que propôs a criação dos Parques Na-

cionais da Ilha do Bananal, no rio Araguaia, e do Saltos de Sete Quedas, no rio Paraná. No entanto, o primeiro Parque Nacional Brasileiro, o de Itatiaia, só foi criado em 1937, no Rio de Janeiro, em 1939, o de Iguaçu, no Paraná (BRITO e CÂMARA, 1999).

Convém lembrar, ainda, que a denominação das primeiras UCs, criadas a partir de 1937 (Parque Nacional do Itatiaia) também foi parque nacional bem como as seguintes, ou seja, década de 1960 em diante quando se deu impulso notável ao processo de sua criação até meados da década de 1970. Mas sua criação não seguiu critérios técnicos e científicos atualizados para a época e muitos menos baseadas na idéia de um sistema integrado, pensamento este mais recente, pois que as áreas foram sendo estabelecidas muito mais por suas belezas cênicas que deveriam ser preservadas.

Além da denominação adotada ser parque nacional no Brasil, os primeiros tiveram conceito vinculado a monumentos públicos naturais, segundo a constituição de 1937, e visavam resguardar porções do território nacional que tivessem valor científico e estético (BRITO, 2000).

Tais enfoques foram, ao longo do tempo, passando por algumas alterações, à medida que foram sendo estabelecidos novos objetivos e necessidades para a conservação e preservação dos recursos naturais (ALVES, 2003), bem como a sociedade foi tomando consciência de seu valor e das vantagens decorrentes da não remoção de vários de seus recursos. Assim, no final da década de 1970, a criação de UCs no Brasil passou a seguir também critérios técnico-científicos, buscando salvaguardar porções significativas de ecossistemas naturais (GUAPYASSÚ, 2000).

Na região Amazônica a criação de UCs de Proteção Integral ocorreu com maior frequência na década de 1980, tendo as categorias Estações Ecológicas (9) e Parques Nacionais (6) maior representatividade. Enquanto, que as UCs de Uso Sustentável na década de 1990, tendo a categoria FLONA (15) e Resex sua maior representantes.

Quanto à legislação ambiental brasileira, desde seu início caracteriza-se por adotar modelo baseado em doutrinas intervencionistas e pela categoria parque nacional como área de acesso restrito, portanto, do que se diria hoje de preservação integral, inclusive até bem recentemente.

Para entender o estágio atual das UCs brasileiras e situar a região amazônica, será apresentada uma descrição geral sobre a evolução histórica desse surgimento, enfatizando conceitos, procedimentos e normas legais adotados para sua criação, uso e manutenção.

Aspectos evolutivos da legislação ambiental no Brasil relacionada às UCs

Diversos encontros foram realizados em escala mundial e continental, dentre eles destacando-se: a Convenção para Preservação da Fauna e Flora em Estado Natural (Londres, 1933); a Convenção Pan-americana de Proteção da Natureza e Preservação da Vida Selvagem do Hemisfério Oeste (Washington, 1940); o Congresso organizado pelo governo Francês e pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) em 1948, quando foi fundada na Suíça a União Internacional para a Proteção da Natureza (UIPN), que a partir de 1956 passa a se chamar União Internacional para a Conservação da

Natureza (UICN), englobando agências governamentais e não-governamentais, que passou a coordenar e iniciar trabalhos de cooperação internacional no campo da conservação da natureza; a Conferência da ONU em Estocolmo, 1972; as Assembléias Anuais da UICN, realizadas a partir de 1960 e os I, II, III e IV Congressos Internacionais de Parques Nacionais, respectivamente nos EUA (SEATTLE, 1962 e YELLOWSTONE, 1972), Indonésia (BALI, 1982) e Venezuela (Caracas, 1992). E mais recentemente as denominadas Ecos (Rio 92 e Rio +10 em Joanesburgo, na África, em 2002).

A realização desses encontros resultou na ampliação e sistematização das discussões e também em várias mudanças conceituais, que proporcionaram o surgimento de novas categorias de UCs como as Reservas Naturais, Monumentos Naturais, Reservas Silvestres, Reservas da Biosfera, etc. e legislação correspondente. Com o desenvolvimento científico e cultural entre as décadas de 1930 e 1960, a antiga base conceitual centrada na categoria de Parque e Florestas Nacionais vê-se agregada de uma nova perspectiva para a criação de UCs, fundamentada no uso racional e o manejo controlado de espécies. Trata-se, assim, de uma segunda grande mudança, entendida aqui como de paradigma, considerando-se que a primeira estaria relacionada à criação de parques nacionais com o intuito de proteção integral e esta admite vários manejos desde que sustentáveis. A Tabela 1 apresenta as principais leis ambientais federais de interesse das UCs.

Tabela 1: Conjunto de leis federais brasileiras visando sobre as unidades de conservação no século XX.

Lei Federal	Dispõe sobre	Ano
4.421	a criação do Serviço Florestal Brasileiro que deveria trabalhar na criação de Parques Nacionais e concluindo os estudos preliminares para sua organização em 1925.	1921
23.793	instituiu primeiro Código Florestal Brasileiro que conceituava e estabelece áreas protegidas como Parques Nacionais, Florestas Protetoras e Nacionais.	1934
4.771	institui o Código Floresta prevendo a criação de Parques Nacionais, Estaduais e Municipais, adota o termo reservas Biológicas e Florestas Nacionais e introduz pela primeira vez essas categorias como também estaduais e municipais.	1965
5.197	a proteção à fauna prevendo a criação de Reservas Biológicas - REBIO- nacionais, estaduais e municipais com base em critérios científicos. No mesmo ano são criados as Florestas Nacionais - FLONAs, as áreas de Preservação Permanente - APP - e as Reservas Legais - RL.	1967
6.513	a criação de Áreas Especiais e de locais de interesse turístico.	1977
6.902	a criação de duas novas categorias de manejo, as Estações Ecológicas - EE - e Áreas de Proteção Ambiental - APA.	1981
6.938	a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismo de formulação e aplicação prevendo a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelos poderes públicos, federal, estadual e municipal, tais como: Áreas de Proteção Ambiental, de Relevante Interesse Ecológico e Reservas Extrativistas, além de transformação de determinadas áreas em Reservas ou Estações Ecológicas.	1981
89.336	a criação das Áreas de Relevante Interesse Ecológico-ARIE e a Reserva Ecológica - RESEC.	1984
7.804	institui as Reservas Extrativistas - RESEX	1989
1.922	o reconhecimento das Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPN.	1996
9.985	institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC - estabelecendo critérios e normas para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação - UCs.	2000

Fonte: IBAMA (2003), adaptado por Campos, 2006.

Há que se ressaltar que nesse processo apesar de em 1921 ter sido criado no Brasil o Serviço Florestal com a incumbência de trabalhar para a criação de Parques Nacionais, foi

somente em 1934, que foi aprovado o primeiro Código Florestal, sob o Decreto Federal 23.793, que proporcionou vários benefícios quanto à proteção dos recursos florestais, embora várias críticas tivessem sido feitas quanto ao seu cumprimento, devido à falta de clareza e variada interpretação de alguns de seus artigos, o que dificultou sua efetiva implementação. Desde então persistem conflitos conceituais e de atribuições de responsabilidades, embora decrescentes nas últimas duas décadas..

Na Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Naturais dos Países da América, realizada em 1940 em Washington, da qual o Brasil participou, propôs-se que a proteção e conservação dos recursos naturais fossem mantidas sob superintendência oficial. Porém, somente em 1948 é que o Congresso Nacional Brasileiro aprovou as disposições dessa Convenção e, mesmo assim, continuou de maneira assustadora a devastação dos recursos naturais no Brasil, dada a sua extensão territorial e reconhecida aptidão para a atividade agropecuária.

Diante da desatualização, da ineficiência e da oposição ao primeiro Código Florestal de 1934 e após as discussões ocorridas no Congresso Internacional sobre UC, embora não com essa denominação, em 1942 e mais tarde em 1962, o Poder Executivo Brasileiro, seguindo as tendências mundiais, aprovou, mas somente em 1965, o Novo Código Florestal (Lei Florestal nº 4.771 e a Lei nº 5.197/67, de Proteção à Fauna), em vigor até o presente, que com nova redação apoiada em bases modernas (conceitos e critérios básicos), define que o Poder Público criará Parques Nacionais, Estaduais e Municipais, cujos objetivos voltam-se à preservação e a conservação dos recursos naturais (OLIVEIRA, 2002). É nessa fase que logo a seguir é criado o IBDF (Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal) vinculado ao Ministério da Agricultura (MA), em 1967.

Oliveira (2002) relata bem as circunstâncias histórico-evolutivas em que foram introduzidas essas novas bases conceituais para os parques nacionais, bem como o que se seguiu quando lembra que:

“Novas questões relativas aos conceitos de parques nacionais foram tratadas na Décima Assembléia Geral da UICN, realizada em 1969, na Índia, sendo que a Segunda Conferência Mundial sobre Parques Nacionais, realizada em 1972 em Yellowstone, Estados Unidos, teve como enfoque a necessidade de ampliação do número de áreas naturais e florestais tropicais. O Terceiro Congresso Mundial de Parques, realizado em 1982 em Bali, Indonésia, enfatizou que as áreas naturais protegidas representam uma contribuição indispensável à conservação dos elementos vivos e ao desenvolvimento; já o Quarto Congresso Mundial de Parques Nacionais e Áreas Protegidas, realizado em 1992 em Caracas, Venezuela, mostrou que, embora o número de áreas protegidas no mundo esteja crescendo, a maioria ainda necessita ser devidamente implantada e mantida.” (p. 227)

Coube ao IBDF, a administração das UCs em todo o território nacional, através de mecanismos de desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a conservação da natureza. Contraditoriamente, no entanto, o próprio Ministério do Meio Ambiente motivava a intensificação da ocupação dos territórios por meio de programas como Polocentro¹

¹ POLOCENTRO: Programa para o Desenvolvimento do Cerrado. Foi criado em 1975, dados os resultados desalentadores das políticas de abertura e ocupação da Amazônia e o desejo de se dar densidade econômica às extensas áreas do Brasil Central (WWF/PRO-CER, 1995, p. 20).

e Prodecer² I e II, que atingiram mais especificamente as áreas ocupadas pelo Cerrado na região Centro-Oeste do país, sem a devida orientação técnica voltada à preservação e conservação ambiental, como vários autores discutem, a exemplo de GOMES e TEIXEIRA NETO (1998).

Até então os critérios para a criação das UCs fundamentavam-se essencialmente em belezas cênicas, fenômenos geológicos notáveis, riqueza de fauna ou mesmo por oportunismo político, e havia a falta de critérios científicos para a seleção de áreas, o que não desmerece os conservacionistas da época, já que muitas delas ainda são importantes para garantir a representatividade de diversos ecossistemas (GUAPYASSÚ, 2000).

A partir da década de 1970, quando no Brasil se institucionalizam mais efetivamente as práticas voltadas à preservação e conservação da natureza, potencializadas pelos movimentos ambientalistas internacionais e alguns nacionais, é que se começa a perceber e incorporar a idéia cientificamente desenvolvida de que os seres humanos são vulneráveis e que são parte das comunidades vivas, dependentes da sobrevivência dos ecossistemas e da saúde do meio ambiente como um todo (FERREIRA, 1997).

Assim, nessa mesma década de 1970, na esteira da Primeira Conferência da ONU sobre o Ambiente Humano (Organização das Nações Unidas, em Estocolmo, 1972), em 1973, através do Decreto Federal n. 73.030, cria-se no Brasil o primeiro órgão federal de ação ambiental progressista e moderno, a SEMA - Secretaria Especial do Meio Ambiente (Ministério do Interior) que proporcionou a criação de inúmeras UCs, mais precisamente parques nacionais, reservas biológicas, estações ecológicas, e realizam-se estudos para a formulação integrada de uma política ambiental de alcance nacional. Portanto, a implantação e administração das UCs, que até então eram realizadas pelo IBDF passam também a ser de competência da SEMA.

O governo rediscute, atualiza, elabora e publica o Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, em 1979 (versão I) e 1982 (versão II), definindo os objetivos nacionais para duas grandes categorias, as UCs de Proteção Integral e as de Uso Sustentável, no qual se estabelece que cabe ao Governo Federal, aos estados e municípios orientar, coordenar e executar as medidas necessárias à utilização racional, à proteção e conservação dos recursos naturais renováveis e ao desenvolvimento florestal do País. A partir de então, essas duas grandes categorias UCs, passa a representar, na verdade, a incorporação de valor econômico, o que tenta aplicar os conflitos crescentes em relação a áreas intocáveis.

Porém, entende-se que, a partir da existência concomitante da SEMA e IBDF, passaram a vigorar legalmente dois sistemas distintos e paralelos de gestão de áreas naturais protegidas, sem qualquer articulação entre si (NOGUEIRA NETO, 1992). Em decorrência disto, em 1979, o referido Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, versões I e II, revisadas e atualizadas pelo Projeto de Lei n° 2.892/92 e logo depois pela Lei n° 6.902/81 é que se define mais claramente essas duas novas tipologias de UCs com perfil próprio (PÁDUA, 1997). Em seguida, é sancionada a Lei n° 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Subseqüentemente,

² PRODECER: Programa Cooperativo Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento do Cerrado. Promoveu assentamento dos agricultores experientes do sudeste e sul do país na região do Cerrado. Para tanto, o Programa é financiado com empréstimos da agência japonesa de Cooperação e Desenvolvimento Internacional (JICA), com contrapartida do Governo Brasileiro (WWF/PRO-CER, 1995, p. 21).

cria-se o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), como o objetivo de propor diretrizes de políticas ambientais e normas compatíveis com a preservação ambiental e o desenvolvimento econômico (BRITO e CÂMARA, 1999). Muda assim e de novo o paradigma.

Deve-se destacar, entretanto, que o novo conceito, de desenvolvimento sustentável, ganhou maior expressão e força institucional no Brasil somente a partir de 1988, devido à publicação do Relatório elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, das Nações Unidas, conhecido no Brasil como Nosso Futuro Comum (BRANDTLAND, 1987) sobre o estado ambiental da Terra, o qual pode ser definido como indutor de um processo de mudança comportamental com relação à racionalização da exploração dos recursos naturais e à mudança institucional acerca de interfaces entre produção e conservação ecológica (BRITO e CÂMARA, 1999).

Neste período, o país, ao ter promulgada sua nova Constituição Federal (1988), privilegiou um capítulo (VI, Art. 225) para o setor ambiental e determinou as competências concorrentes entre União, Estados e Municípios (Art. 23, 24, 30), resolvendo as pendências conflitantes anteriores. Assim, em 1989, o IBDF e a SEMA foram extintos e através da Lei nº 7.735/89 foi criado o IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, como autarquia federal, que incorporou funções, empregos e as atividades até então eram desenvolvidas pela SEMA e IBDF, com a finalidade de executar a política nacional de preservação, conservação e uso sustentável, bem como a fiscalização das UCs (BRITO e CÂMARA, 1999).

Por contribuir, de forma inovadora, com o debate conceitual e temático sobre a gestão ambiental no país, dotando-o de modernos instrumentos administrativos, capacitando recursos humanos e, sobretudo, convergindo para a estratégia de descentralização de serviços e recursos para a proteção da natureza, como determinado pela Constituição Federal de 1988, estabeleceu-se claramente que as competências deveriam, doravante, se desenvolver em três níveis: federal, estadual e municipal.

Neste contexto, iniciou-se a retomada do controle e a conservação dos ecossistemas do país e promoveu-se a recuperação, o reaparelhamento e a proteção das diversas categorias de UCs localizadas em vários estados. Esta iniciativa implicou uma diversidade de efeitos de cunhos sócio-econômico e ambiental, na medida em que recolocou à disposição do uso social, da indústria, do turismo ecológico e dos centros de pesquisa científica, um patrimônio paisagístico de raro valor. Mas esse processo não parou nessa fase.

A partir dos anos 90, intensificou-se ainda mais a criação de UCs. Paralelamente, o Ministério Público, já bem estruturado, passou a posicionar-se de forma mais ativa e a promover ações que coíbiam comportamentos predatórios, incluindo o estímulo a novas formas de manejo dos recursos naturais. Todavia, mesmo assim, o Estado continuava a formular e implementar políticas antagônicas, pois que ditava tanto normas e regras de proteção ambiental quanto contraditoriamente estabelecia leis de incentivos fiscais e creditícios e de criação de reservas legais no interior das propriedades (rurais), que acabavam por contribuir para acelerar os processos de exploração florestal e de devastação dos recursos naturais. Esse foi o caso da Mata Atlântica no passado e tem sido a história recente da Floresta Amazônica

e do próprio Cerrado, sendo que este inclusive não foi contemplado na Constituição Federal de 1988, como o foram esses dois anteriores, o que seria de interesse inequívoco do estado de Goiás, já que majoritariamente era coberto por fitofisionomias desse bioma.

Após essa fase, assistiu-se a inúmeros eventos como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) onde se firmou compromisso com a elaboração das Agendas 21 locais e regionais voltadas à Conservação da Biodiversidade e dos recursos naturais; e em 1993 (Lei nº 8.746), foi criado o Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal (MMA), responsável pela construção das Agendas 21, institucionais e comunitárias. Por fim, foi promulgada a Lei 9.985/00, que criou o SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação), que se instituiu uma política mais organizada de âmbito nacional onde se estabelece critérios e normas para a criação, implementação e gestão das UCs, sistematizando as variadas nomenclaturas e categorias de manejo anterior, relativas à proteção da natureza (SNUC, 2000). É com o SNUC que oficialmente se adota a nomenclatura de UC, Unidade de Conservação, e se consolida definitiva e claramente as duas grandes categorias, nele previstas as de Uso Sustentável e de Proteção Integral. É nessa fase também que se concretiza o conceito de conservação retomando um antigo paradigma contemplado até no título de UC, mas que surgira entre as décadas de 1930 e 1960 em relação ao manejo dos solos, portanto levou um tempo razoável para sua incorporação; por outro lado, passou a ser progressivamente confundida com o conceito de sustentabilidade.

Portanto, entende-se que o SNUC contempla o conjunto organizado de áreas naturais protegidas no Brasil, as UCs federais, estaduais e municipais que, planejadas, manejadas e gerenciadas como um todo, deveriam permitir viabilizar os objetivos nacionais de conservação. No que se refere aos Parques Nacionais, de acordo com SNUC (Cap. III, Art. 11), destinam-se exclusivamente à preservação integral, pesquisa, educação e interpretação ambiental, recreação e turismo ecológico. São áreas de domínio público, sendo a visitação e a pesquisa condicionadas à prévia autorização do Órgão administrador. Ainda segundo o SNUC, quando criados pelo Estado ou Município, serão denominados respectivamente de Parque Estadual e Parque Natural Municipal (IBAMA, 1997).

Mas, não cabe apenas ao SNUC a consecução dos objetivos nacionais de conservação da natureza, pois ele está inserido num sistema maior, o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, através do qual deve ser aplicada e respeitada a legislação conservacionista, na busca de cumprir a Política Nacional do Meio Ambiente. Mesmo assim, o atual Sistema de Unidades de Conservação no Brasil foi uma grande conquista, embora ainda apresente um alicerce frágil para suportar as pressões sobre a nossa biodiversidade, pois que as UCs estão em geral mal manejadas, carecem de pessoal e não raro, não cumprem os objetivos para as quais foram estabelecidas, além do fato de que a fiscalização é insuficiente ainda ou passível de conflitos que se perdem nos largos caminhos jurídicos.

Parece, assim, que a mudança de paradigma incorporada pela legislação federal não o foi ainda pela sociedade brasileira como um todo, o que revela a distância entre os desígnios da lei e as práticas econômicas e sociais.

Atualmente e em síntese, as UCs brasileiras estão divididas em duas categorias como exposto: 1) as de Proteção Integral (SNUC, Cap. III, Art. 7º §1º e Art. 8º), cujo objetivo

básico é a preservação da natureza, tal como os Parques Nacionais, como relatado, pois admite apenas uso indireto dos recursos, com algumas exceções previstas na Lei. Compreendem os Parques Nacionais (PARNA); Estação Ecológica (E.E); Monumento Natural (M.N); Reserva Biológica (REBIO); Reserva Ecológica (RESEC) e Refúgio de Vida Silvestre (REF. V.S); 2) E o de Uso Sustentável (SNUC, Cap. III, Art. 7º §2º e Art. 14), cujo objetivo é o de promover e assegurar o uso sustentável dos seus recursos naturais. Compreendem a Área de Proteção Ambiental (APA); Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE); Florestas Nacionais (FLONA); Reservas Extrativistas (RESEX) e de Fauna; de Desenvolvimento Sustentável e a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN). Ressalte-se que nessas categorias há terras de domínio público e as que exigem desapropriações, enquanto outras são instituídas em domínio privado e não exigem desapropriações de terras (SNUC, 2000). Convém destacar que os Parques Nacionais são UC de Proteção Integral, logo de total preservação de suas características naturais originais.

A criação das UCs na Amazônia

A história de criação de UCs na Amazônia inicia-se nos anos de 1961, mas diferentemente do país, com a criação da FLONA Caxiuanã, de 200.000 ha, no Pará. Embora a categoria floresta nacional tenha sido incluída no Código Florestal de 1965, o mesmo não ocorreu com as reservas florestais, as quais, ao longo dos anos, foram sendo transformadas em objeto de programas governamentais de assentamento e reservas indígenas e em parques nacionais (RYLANDS e BRANDON, 2005).

Na década de 1970, iniciava-se primeiro Plano de Integração Nacional (PIN) voltado ao desenvolvimento de infra-estrutura para a Amazônia, situado ao longo das principais rodovias, principalmente, na Transamazônica. Entretanto, no Polígono de Altamira, com 6.400.000 ha, parte da área (1.258.000 ha) foi transformada no Parque Nacional da Amazônia em 1974, intensificando a criação de UCs na região, e posteriormente, reduzida a 947.117,00 ha em 1985, em cerca de 25% da área original devido à construção da Transamazônica. Este fato foi uma alerta à vulnerabilidade da Floresta Amazônica e um incentivo à análise biogeográfica e fitogeográfica destinada às áreas prioritárias para a conservação da Amazônia (WETTERBERG et al., 1976).

Em 1976, Wetterberg e outros pesquisadores realizaram análise em áreas prioritárias para a Amazônia baseado em regiões fitogeográficas, como indicador de biodiversidade, que recomendou-se para região Amazônica a criação de 35.200.000 ha de UCs de Proteção Integral e mais 71.500.000 ha de Uso Sustentável (CARVALHO, 1984), provinda de áreas que não tiveram outra utilização identificada, contrapondo claramente a moderna ciência da conservação (PRESSEY, 1994). Esse estudo deu início às tentativas brasileiras de criar um sistema gerenciador aos parques, algo que, entretanto, apareceria somente 20 anos mais tarde.

Como resultado desse estudo, foram criados os seguintes Parques Nacionais. Parque Nacional do Pico da Neblina (Acre, 1979); de Pacáas Novos (Rondônia, 1979); do Jaú (Amazonas, 1980); da Serra do Divisor (Acre, 1989); do Monte Roraima (Roraima, 1989) e

também as Reservas Biológicas do Rio Trombetas (Pará, 1979); do Jarú (Rondônia, 1979); do Lago Piratuba (Amapá, 1980) e a do Guaporé (Rondônia, 1982). Enquanto que as Estações Ecológicas teve seu início na década de 1980 e foram estabelecidas em terras públicas, cujo objetivo foi de representar os ecossistemas brasileiros.

Em 1988 com a Nova Constituição Federal inicia-se a reformulação do sistema de unidades de conservação e o crescente papel dos estados a partir do final da década de 1980. A nova proposta é a conectividade entre as UCs a serem criadas, com as existentes.

Os dados relativos à Amazônia, ora apresentados, são apenas uma primeira aproximação e devem ser vistos com bastante cautela, pois a situação fundiária de muitas unidades não está definida, existem ainda hectares de parques nacionais sem registro no Serviço de Patrimônio da União, além dos problemas de outros conflitos relatados. Outro fato é que a área medida costuma ser menor que a área declarada oficialmente ou vice-versa, o que pode estar relacionado com os instrumentos de medição ou de registro.

Tabela 2: Unidades de conservação federal no Brasil por região - 2004.

Região	Área / ha	Proteção integral				Uso sustentável			
		Quant.	Área / ha	% Reg.	% País	Quant.	Área / ha	% Reg.	% País
Norte	386.963.790,00	35	20.100.726,00	5,19	2,35	61	23.717.736,00	6,13	2,78
Nordeste	156.117.780,00	28	1.965.375,00	1,26	0,23	29	3.920.059,19	2,51	0,46
Sudeste	92.728.620,00	26	848.804,00	0,92	0,10	29	1.276.833,00	1,38	0,15
Sul	57.721.400,00	15	639.133,00	1,11	0,07	19	1.792.127,00	3,10	0,21
C. Oeste	161.207.720,00	10	739.730,00	0,46	0,09	9	1.179.497,00	0,73	0,13
Total	854.739.310,00	114	24.293.768,00	8,93	2,84	147	31.886.252,19	13,85	3,73

Fonte: IBAMA, 2004. Adaptado por Campos, 2006.

* Brasil: 854.739.310,00 ha.

** Região Amazônica: 386.963.790,00 ha.

A Tabela 2 acima apresenta, de maneira resumida, as UCs federais existentes por região do Brasil e a Tabela 3 as da região Amazônica por categorias e tipo, para subsidiar a análise da situação da Amazônia no contexto do país.

Tabela 3: UCs federais na região amazônica por tipo - 2004.

Proteção Integral					Uso Sustentável				
Tipo	Quant.	Área / ha	% no país	% na reg.	Tipo	Quant.	Área / ha	% no país	% na reg.
PARNA	14	14.044.546,00	1,64	3,63	APA	1	23.383,00	0,00	0,01
REBIO	7	2.982.668,00	0,35	0,77	ARIE	3	18.795,00	0,00	0,00
RESEC	3	127	0,00	0,00	RESEX	21	5.249.443,28	0,61	1,36
E.E	11	3.073.277,00	0,36	0,79	FLONA	36	18.426.113,00	2,16	4,76
REF. V. S	0	0,00	0,00	0,00					
TOTAL	35	20.100.618,00	2,35	5,19		61	23.717.734,28	2,77	6,13

Fonte: IBAMA, 2004. Adaptado por: Campos, 2006.

* Brasil: 854.739.310,00 ha.

** Região Amazônica: 386.963.790,00 ha.

Os dados da Tabela 2 mostram que no Brasil há uma tendência recente e maior para a criação de UCs Federais de Uso Sustentável (3,73%) do que para Proteção Integral (2,84%), o mesmo ocorrendo nas regiões. Ainda nessa tabela, a região Amazônica apresenta um total 35 UCs Federais de Proteção Integral (2,35%). Na tabela 3 pode-se constatar que das 35 UCs, 14 estão representadas pela categoria Parque e respondem por 3,63% da região, enquanto que as de Uso sustentável totalizam 61 e respondem por 2,78 %, tendo a categoria FLONA com maior representatividade (4,76%) da região, o que permite considerar que esta última categoria é também mais numerosa na Amazônia.

É interessante observar que pouco mais que 11% da área Amazônica está contida em UCs, ou seja, está acima do preconizado, entretanto a legislação ambiental tem ser garantia de fiscalização pois que em geral esta exige 80% de reserva legal nas unidades.

Todavia, numa análise comparativa das regiões brasileiras (Tabela 2), percebe-se que a região amazônica fica em 1º lugar em quantidade de UCs Federais de Proteção Integral e de Uso Sustentável. Portanto, percebe-se que pode haver regiões com maior número de UCs, mas com áreas preservadas ou conservadas menores em termos de extensão somada e vice-versa. Deve-se chamar a atenção para o fato de que a região Amazônica com 35 UCs responde sozinha por mais de 80% da área protegida integralmente e por mais de 50% da área de uso sustentável, no país, fato esse que se relaciona indiscutivelmente à Floresta Amazônica.

As Tabelas 4 e 5 a seguir, discriminam os tipos de UCs de proteção integral e de uso sustentável no Brasil.

Tabela 4: UCs de proteção integral no Brasil - 2004.

Tipo	Quantidade	Área / ha	%
PARNA	53	16.890.168,00	1,98
REBIO	26	3.453.528,00	0,40
RESEC	5	127,00	0,00
E.E	29	3.822.207,00	0,45
REFV.S	1	128.521,00	0,02
TOTAL	114	24.294.551,00	2,84

Fonte: IBAMA, 2004. Adaptado por Campos, 2006.

* Brasil: 854.739.310,00 ha.

Tabela 5: UCs de uso sustentável no Brasil - 2004.

Tipo	Quantidade	Área / ha	%
APA	29	7.546.372,00	0,88
ARIE	17	43.368,00	0,01
RESEX	33	5.660.592,87	0,66
FLONA	66	18.635.919,00	2,18
TOTAL	145	31.886.251,87	3,73

Fonte: IBAMA, 2004. Adaptado por Campos, 2006.

* Brasil: 854.739.310,00 ha.

Pelo exposto na Tabela 4 pode-se deduzir que os Parques Nacionais são, indiscutivelmente, o tipo de UC de Proteção Integral de maior significado em quantidade e em área

no país, em relação aos demais tipos, o que se reproduz também para a região amazônica (Tabela 3). Mas as FLONAS, na mesma tabela, respondem por área quase de 1,3 vezes e em quantidade, quase 3 vezes em relação aos parques na região Amazônica. A tabela 5 mostra também que as FLONAS superam os parques no Brasil e isto requer uma análise mais apurada em termos de tendência de categoria de UC de uso sustentável.

Comparando-se os dados de área das FLONAS no Brasil com 18.635.919,00 ha (Tabela 5) e na Amazônia com 18.426.113,00 ha (Tabela 3) chama a atenção o fato de que esta detém o domínio quase absoluto dessa categoria em área do país, como também em PARNA, onde o Brasil tem 16.890.168,00 há (tabela 4) e a Amazônia 14.044.546,00 ha (Tabela 3).

Mas as FLONAS têm sido pouco estudadas, além de terem uma existência muito curta para concluir o que quer que seja a seu respeito. No entanto, é interessante o fato das FLONAS em tão pouco tempo já terem superado em área os Parques na região Amazônica, e mais ainda o fato de já revelarem uma tendência atual no país.

A Tabela 6 reúne os dados em área e percentagem (%) no país e posiciona a Amazônia.

Tabela 6: Participação (%) da Amazônia no contexto das principais categorias de UCs por área no Brasil - 2004.

UCs	BRASIL			AMAZÔNIA			
	nº	ha	% do país	nº	ha	% do país	Posição de %
Proteção Integral	114	24.294.551,00	2,84	34	20.100.618,00	2,35	82,7
PARNA	53	16.890.168,00	1,98	13	14.044.546,00	1,64	83,2
REBIO	26	3.453.528,00	0,40	7	2.982.668,00	0,35	86,4
E.E.	29	3.822.207,00	0,45	11	3.073.277,00	0,36	80,4
OUTRAS	6	128.648,00	0,02	3	127,00	0,00	0,10
Uso Sustentável	145	31.886.251,87	3,73	61	23.717.734,28	2,77	74,4
FLONA	66	18.635.919,00	2,18	36	18.426.113,00	2,16	98,9
APA	29	7.546.372,00	0,88	1	23.383,00	0,00	0,31
RESEX	33	5.660.592,87	0,66	21	5.249.443,28	0,61	92,7
ARIE	17	43.368,00	0,01	3	18.795,00	0,00	43,3

Fonte: IBAMA, 2004. Adaptado por Campos, 2004.

* Brasil: 854.739.310,00 ha.

A Tabela 6 permite constatar que das 114 UCs de Proteção Integral, apenas 34 estão na Amazônia, mas em área respondem por quase 83% do total de área com esse tipo de UC no país. Já para as UCs de Uso Sustentável a participação da Amazônia desce a 77% da área. Pode-se dizer também pela Tabela 6 que os PARNA respondem por metade da área das UCs de Proteção Integral no país e que a Amazônia responde por 83% da área nessa categoria no país. Observa-se ainda que nas categorias REBIO e EE a Amazônia responde por mais de 80% da área desse tipo de UC no Brasil.

Quanto às UCs de Uso Sustentável a Amazônia responde por 77,4% da área do país nesse tipo de UC, mas por 99% de área das FLONAS no Brasil.

Em síntese, a Amazônia, sozinha, responde pela maioria das UCs em área no país, sejam de Proteção Integral, onde se destacam os Parques Nacionais, seguir de Uso Sustentável, onde se destacam as Florestas Nacionais, o que demanda uma profunda reflexão em termos de futuro dessa região. Inclusive quando se considera que a recomendação internacional mínima em área de UC / país deva corresponder a 6% e o Brasil alcança cerca de 0,5% a mais do que isso, portanto está no limite e mesmo assim, possui uma rede mal distribuída entre seus ecossistemas. Portanto, chama-se a atenção para a importância de serem previstas nos planos de desenvolvimento nacionais e regionais, a instituição de áreas protegidas, garantindo concomitantemente benefícios à população e à proteção a natureza (ALVES, 2003).

Nesse sentido, cabe ainda destacar que a situação em que se encontram muitos dos parques, no entanto, tem chamado a atenção das comunidades locais e mesmo estaduais, municipais e federais. Essa situação decorre da falta de fiscalização, de administração adequada, de recursos para manutenção e mesmo de conflitos decorrentes de atribuições administrativas e de fiscalização. Constata-se freqüentemente, incisões, desmatamentos, queimadas, coleta não autorizada de amostras, caça/pesca ilegais e sobretudo ausência de planejamento de manejo.

Um fato da grande importância no Brasil foi a formação da Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação, criada em 1996 por um grupo de Organizações Não-Governamentais conservacionistas e sediada em Curitiba/PR, em consequência ao estado crítico de abandono das UCs brasileiras e a omissão governamental com relação à sua missão de protegê-las. O objetivo dessa Rede é proteger, fortalecer, aprimorar e ampliar o conjunto de UCs. Também coordena a organização dos Congressos Brasileiros de Unidades de Conservação (I em Curitiba/PR, 1996; II em Campo Grande/MS, 2000, o III em Fortaleza, 2002 e o IV em Campo Grande, 2004).

Conclusões

A evolução da legislação ambiental no Brasil foi relativamente lenta, podendo-se perceber que foi principalmente a partir da década de 1970 e mais especialmente desde 1980, com a nova Constituição Federal, a criação da SEMA, do CONAMA e do SISNAMA que os conceitos e condições de uso e de gestão das UCs ficam mais claramente estabelecidos. Percebe-se que a legislação ambiental brasileira foi preservacionista, até que a mudança de paradigma entre as décadas de 1930 e 1960 tenha incorporado a possibilidade de UCs de uso sustentável, terminologia e prática estas que são melhor e mais claramente definidas apenas em 2000 com o SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

No Brasil, as UCs de Uso Sustentável já superaram as de Proteção Integral, onde se destaca as FLONAS e os PARNA mais RESEX respectivamente.

A Amazônia teve suas primeiras UCs criadas na década de 1960, reproduzido o fenômeno em nível nacional, mas difere do restante do país por não se tratar de Parque mas de FLONA e Reservas Florestais que juntas já somam quase 2 milhões de hectares. Mas foi com o Plano de Integração Nacional na década de 1970 que área expressiva em UC, quase a mesma

área total da década anterior, embora tenha sido reduzida em 25% na década seguinte. Da década de 1980 em diante, até por influência da Nova Constituição Federal (1988), a criação e implementação de UCs passou a estabelecer critérios e normas que permitiu viabilizar os objetivos nacionais de conservação e preservação.

Hoje a Amazônia apresenta 43.813.352,00 ha em UCs, que significa pouco mais de 11% do seu território no país, estando 54% nas UCs de Uso sustentável, o que permite supor certo equilíbrio com as de Proteção Integral.

A Amazônia sozinha é responsável por quase 83% da área total de UCs de Proteção Integral, bem como por 77,4% de área das UCs de Uso Sustentável do país, dados esses que por si só são contundentes.

Chamam a atenção os Parques Nacionais que respondem por 83% do total das UCs de Proteção Integral e as Florestas Nacionais que respondem por 99% do total em área das UCs de Uso Sustentável do país.

A Amazônia também tem participação significativa em outras categorias de UCs. Para as REBIO e E.E, somadas elas respondem por 0,9% da área dessas categorias no país, sendo que a Amazônia detém 0,7% dessa UC, significando sua importância também nessas duas categorias de proteção integral, embora isso não implique em número. Sua importância é também significativa para as RESEX tanto em número (21) quanto em área (93% do total nacional) e não chega à metade das ARIE (43%) no território nacional, no que se refere às UCs de Uso Sustentável.

Conclui-se que a Amazônia desempenha papel preponderante, mesmo dominante em áreas, tanto para as UCs de Proteção Integral como de Uso Sustentável no Brasil, o que demanda uma série reflexão a respeito do que está acontecendo no país em relação à Amazônia.

Referências

- ALVES, J. S. *A importância da manutenção dos remanescentes de cerrado no sudoeste goiano: contribuição da sub-bacia do ribeirão Zeca Novato*. 2003. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Estudos Sócio-Ambientais IESA/UFG. Goiânia, GO. 2003.
- BRITO, F. A.; CÂMARA, J. B. D. Histórico sobre a criação de unidades de conservação no Brasil. In: *Democratização e gestão ambiental: em busca do desenvolvimento sustentável*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. Cap. VII, p. 63-111.
- BRITO, F. A.; CÂMARA, J. B. D. As dificuldades de planejamento ambiental. In: *Democratização e gestão ambiental: em busca do desenvolvimento sustentável*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. Cap. III, p.36-42
- BRITO, M. C. W. de *Unidades de conservação: intenções e resultados*. São Paulo: Annablune-FAPESP Cap. I, 2000. p. 17-50.
- CARVALHO, J. C. M. The conservation of nature in the Brazilian amazônia. In: SIOLI (Ed.). *The Amazon: limnology and landscape ecology of a mighty tropical river and its basin*. Dordrecht. 1984. p. 707-736.

FERREIRA, L. M. Pesquisa biológica e cultural nas unidades de conservação: as necessidades e os limites. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 1997, Curitiba. *Anais...* Curitiba: IAP - UNILVRE, 1997. p. 166-180.

GOMES, H.; TEIXEIRA NETO, A. *Geografia: Goiás e Tocantins*. Goiânia: EDUFG, 1988.

GUAPYSSÚ, M. dos S. Unidades de manejo sustentável: ajustando o foco para sua gestão. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. *Anais...* Campo Grande, MS: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação, 2000, v. II, p. 43-49.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Marco conceitual das unidades de conservação federais no Brasil. Brasília, 1997. 39p.

MAGNANINI, A. *Política e diretrizes dos parques nacionais do Brasil: generalidades*. Brasília: IBDF, 1970. Cap. 1, p. 3-8.

MILLER, K. R. Evolução do conceito de áreas de proteção – oportunidades para o século XXI In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. *Anais...* Curitiba: IAP – UNILVRE, 1997, v. I, p. 3-21.

NOGUERIA NETO, P. A biodiversidade e seus problemas. 2º CONGRESSO NACIONAL SOBRE ESSÊNCIAS NATIVAS. *Anais...* São Paulo. 1992. v. 4. p. 57-61.

PÁDUA, M. T. Sistema Brasileiro de Unidades de Conservação: de onde viemos e para onde vamos? In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. *Anais...* Curitiba: IAP – UNILVRE, 1997, v. I, p. 214-236.

OLIVEIRA, S. de F. Unidades de Conservação (UCs): contexto histórico e a realidade do Estado de Goiás. In: ALMEIDA, M. G. de (Org.) *Abordagens geográficas de Goiás: o natural e o social na contemporaneidade*. Goiânia: IESA, 2002, p. 223-243.

PRESSEY, R. I. Ad hoc reservations: forward or backward steps in developing representative reserve systems. *Conservation Biology*. 1994. v. 8, p. 662-668.

QUINTÃO, A. T. B. *Evolução do conceito de parques nacionais e sua relação com o processo de desenvolvimento*. Brasil florestal. Brasília. n. 54, p. 13-28, abr./jun. 1983.

RYLANDS, A. B.; BRANDON, K. Unidades de conservação brasileiras. In: CARDOSO DA SILVA, J. M. et al. (Orgs.). *Megadiversidade: desafios e oportunidades para a conservação da biodiversidade no Brasil*. Belo Horizonte. v. 1, p. 27-35, jun. 2005.

SUNC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Consolida o arcabouço legislativo referente às unidades de conservação no Brasil. Brasília: MMA, 2000 35p.

WETTERBERG, G. B. et al. *Uma análise de prioridades em conservação da natureza na Amazônia*. Projeto de Desenvolvimento e Pesquisa Florestal. PNUD/FAO/IBDF/BRA-45, Série Técnica. 1976. v. 8, 63p.

Recebido para publicação em abril de 2006
Aprovado para publicação em junho de 2006

