

POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA: HISTÓRICO LEGAL DA CRIAÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS

Renata Ferreira Campos¹
Lilian Araújo Grossi Félix²
Fernanda Carla Wasner Vasconcelos³

Nos últimos dois séculos, o mundo presenciou a aceleração das modificações e das destruições impostas pelas atividades antrópicas aos ambientes naturais. A maioria das nações do planeta, preocupadas com a conservação e o manejo dos seus ecossistemas nativos e das espécies que neles habitam, vem há muito tempo estabelecendo medidas legais para proteger ou regular o uso da terra em seus territórios. Dentre os principais instrumentos regulatórios encontram-se as Unidades de Conservação, ou Áreas Protegidas. Assim, o presente trabalho tem como objetivo apresentar historicamente as normas jurídicas que compõem o arcabouço do direito ambiental brasileiro, mais especificamente com relação à criação de áreas protegidas e da implantação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Ao longo do tempo entre a criação das primeiras áreas protegidas e o momento atual, as preocupações da conservação da natureza mudaram bastante, indo além do conceito original de preservação das belezas cênicas naturais para as gerações futuras. Atualmente, as áreas protegidas assumiram objetivos diversos, visando à manutenção da biodiversidade em seus diversos níveis – genético, específico, ecossistêmico e de paisagens.

Palavras-chave: Sistema nacional de unidades de conservação, legislação ambiental, política pública.

¹ Mestranda em Turismo e Meio Ambiente do Centro Universitário UNA – Brasil. E-mail: renata001@gmail.com

² Mestranda em Turismo e Meio Ambiente do Centro Universitário UNA - Brasil

³ Professora Doutora do Centro Universitário UNA - Brasil

Introdução

Nos últimos dois séculos, o mundo presenciou a aceleração das modificações e das destruições impostas pelas atividades antrópicas aos ambientes naturais. A maioria das nações do planeta, preocupadas com a conservação e o manejo dos seus ecossistemas nativos e das espécies que neles habitam, vêm há muito estabelecendo medidas legais para proteger ou regular o uso da terra em seus territórios. Dentre os principais instrumentos regulatórios, encontram-se as Unidades de Conservação, ou Áreas Protegidas.

Segundo Gastal (2002), a delimitação e proteção de áreas naturais referem-se a uma prática exercida desde tempos remotos, sendo efetuadas com o intuito de preservar espécies da fauna e seus habitats, visando possibilitar seu uso econômico. Ou então, eram destinadas a garantir uma reserva de caça para os nobres. A partir da Idade Média, as áreas protegidas foram sofrendo transformações em relação às finalidades de sua criação, adotando o objetivo de conservar algumas espécies mesmo que desprovidas de alguma utilidade direta para o homem. Razões de ordem estética e afetiva passaram a influenciar, então, a conservação de determinadas áreas.

Com o passar do tempo e devido à relevância que a conservação da natureza foi adquirindo para a sociedade, o objetivo da instituição de áreas protegidas foi mais uma vez significativamente ampliado, abrangendo finalidades de cunho ecológico como “o resguardo dos recursos hídricos, manutenção de espécies ameaçadas, a preservação do equilíbrio climático e, especialmente, a conservação da diversidade biológica” (GASTAL, 2002, p.35).

Dentro desta ótica, as áreas protegidas se consagraram como importante instrumento de proteção à diversidade biológica, na medida em que permitiram a conservação dos elementos da natureza no local onde ocorrem naturalmente, além de possibilitarem a manutenção da qualidade ambiental gerada por estes elementos. Assim, atualmente, as áreas protegidas são consideradas o pilar central para o desenvolvimento de estratégias nacionais de conservação da biodiversidade.

Dessa forma, o objetivo central deste artigo é apresentar, numa concepção histórica, os processos de criação de áreas protegidas e a implantação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Desenvolvimento

Nasce nos Estados Unidos, por volta da metade do século XIX, uma concepção de proteção da natureza, que é baseada na criação de espaços reservados, cujo uso é controlado pelo poder público, que teve como consequência, a criação do Parque Nacional de Yellowstone, em março de 1872, primeiro Parque Nacional Americano.

A inovadora idéia de Parque Nacional teve grande apelo nos Estados Unidos, se consolidou e espalhou rapidamente para o mundo inteiro. Inspirados na experiência americana, vários outros países criaram seus parques nacionais: o Canadá, em 1898; o México, em 1898; e a Argentina, em 1903 (ARAUJO, 2007).

A criação do Parque Nacional de Yellowstone é vista por muitos pesquisadores como um marco histórico, ponto de partida para a conceituação de áreas protegidas. Para Brito (2000), o pressuposto inicial que fundamentou a existência de áreas naturais protegidas, na maioria dos países, foi o da socialização das belezas cênicas existentes em tais locais. Esses territórios foram idealizados de acordo com valorização da manutenção de áreas naturais consideradas “ilhas” de beleza e importância estética, que teriam a capacidade de conduzir o homem à meditação (COSTA, 2002).

Com o passar dos anos, novos conceitos foram sendo incorporados aos objetivos originais dos sistemas de áreas naturais protegidas, que passaram a priorizar, não apenas as belezas cênicas como anteriormente, mas, cada vez mais, a conservação da biodiversidade das áreas em questão. Baseados nesses novos conceitos de conservação da biodiversidade, os limites territoriais das áreas naturais protegidas foram ampliados, com o objetivo de que os ecossistemas, seus processos biológicos e espécies fossem integralmente contemplados e mantidos.

Sob o prisma da conservação da biodiversidade e dos bancos genéticos, as áreas naturais protegidas passaram a servir, principalmente, como laboratórios para a pesquisa básica das Ciências Biológicas. Brito (2002) acredita que essa situação serviu de reforço para a idéia de que a presença humana nessas áreas deveria ser permitida apenas em situações muito particulares e restritas. Tal fato acabou dando suporte às idéias preservacionistas que sobressaiam até meados do século XX, quando ao pensamento conservacionista, onde é admitido o uso sustentável dos recursos, ganharam evidência.

A criação do Parque de Yellowstone abriu uma nova frente de batalha para os brasileiros preocupados com a proteção da natureza: a criação de parques nacionais no Brasil. Um dos pioneiros nessa luta foi o engenheiro civil, botânico, geólogo e abolicionista André Rebouças (1833-1898), que sugeriu, em 1876, a criação de Parques Nacionais nas áreas de Sete Quedas (PR) e da Ilha do Bananal, nos rios Tocantins e Araguaia (TO).

No entanto, os cenários político, econômico, social e cultural não se mostraram favoráveis à concretização desse ideal por um longo tempo. Por mais de meio século, várias personalidades lutaram em prol dos parques nacionais, pleito só atendido em 1937 (ARAUJO, 2007).

Uma dessas personalidades foi o botânico sueco Alberto Lofgren. Após ingressar no governo paulista em 1886, ele deu início a uma campanha em favor da criação de um código florestal, de um serviço nacional de floretas e dos parques nacionais. Também sob sua influência, o Governo Federal criou a Estação Biológica do Itatiaia (DEAN, 2002). Alguns anos depois, em 1913, Lofgren sugeriu a transformação de toda a região do Itatiaia em Parque Nacional.

Após 1910, o advogado e jornalista Alberto de Seixas Martins Torres (1865-1917), teve seus trabalhos publicados, os quais exerceram enorme influência na constituição do ambiente político-intelectual brasileiro e se tornaram base importante na defesa dos recursos naturais do país. Alberto Torres defendia uma revisão constitucional, na qual haveria espaço para a defesa dos solos e das riquezas nacionais (ARAUJO, 2007).

Outro movimento importante foi a publicação do “Mapa Florestal do Brasil”, em 1911. Esta obra foi o primeiro estudo abrangente feito no país com uma descrição detalhada dos diferentes biomas e seus estados de conservação, com a intenção de subsidiar as autoridades brasileiras para a criação de um conjunto de Parques Nacionais (MEDEIROS, 2006).

Sob efeito de tal publicação, foram editados uma série de decretos pela Presidência da República, criando dois Parques Nacionais no então território do Acre. Costa (2003)⁴ citado por Medeiros (2006) considera que tal iniciativa foi tão avançada para o início do século no país, que esses decretos caíram em total esquecimento e essas

⁴ COSTA, J. P. O. Áreas Protegidas. Artigo disponível em <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/meioamb/arprot/apresent/apresent.htm>

áreas nunca foram, de fato, implementadas. Apenas recentemente, em meados dos anos 90, esses instrumentos legais foram redescobertos. No entanto, já se encontravam quase completamente destruídos, não havendo mais sentido procurar preservá-los.

O Brasil iniciou a década de 1920 como um dos poucos países que ainda não possuía um Código Florestal. Em 28 de dezembro de 1921, através do Decreto Legislativo nº 4.421, foi criado o Serviço Florestal do Brasil, como uma seção especial do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, tendo por objetivo a conservação, beneficiamento, reconstituição, formação e aproveitamento das florestas.

A década de 30 se iniciou e ainda não havia sido criada nenhuma Unidade de Conservação no Brasil. Mas as bases que permitiriam que acontecesse já haviam sido estruturadas. Para Medeiros (2006), diversos fatores convergiram para a criação de um ambiente político e institucional favorável a mudanças. A influência e a pressão de movimentos organizados voltados à proteção da natureza, que começavam a melhor se organizar, aliadas à necessidade de reorganização da exploração florestal no Brasil, estabeleceram importantes referenciais para a construção de uma nova política ambiental.

Assim, com o regime revolucionário de 1930, se implantou uma nova concepção de Estado social no Brasil, consolidado com a Constituição de 16 de julho de 1934. Em seu artigo 10º, a Constituição de 1934 encarregava o governo da proteção das “bezas naturais e monumentos de valor histórico ou artístico” (BRASIL, 1934a).

Para Medeiros (2006) a Constituição, ao tratar a questão da proteção da natureza como responsabilidade da União e dos Estados, mesmo que de maneira resumida e pouco precisa, a natureza passava a ser considerada patrimônio nacional admirável a ser preservado. Com isso, sua proteção adquire novo sentido e status, consistindo em tarefa ou dever a ser cumprido e fiscalizado pelo poder público.

Baseada na Constituição de 1934, nesse mesmo ano, foi promulgada uma série de dispositivos legais de proteção da natureza. Merece destaque, o Código Florestal (Decreto 23.793/1934) que determinou, no Art. 5º, a proteção perene das florestas remanescentes, aí incluídas aquelas que formam parques nacionais, estaduais e municipais. O Código tinha como principais objetivos legitimar a ação dos serviços florestais, em implementação desde o final do século XIX, além de regularizar a exploração do recurso madeireiro, estabelecendo as bases para sua proteção (BRASIL, 1934b).

Esse foi, também, o primeiro instrumento de proteção brasileiro a definir claramente tipologias de áreas a serem especialmente protegidas, o qual declarava de “interesse comum a todos os habitantes do país” o conjunto das florestas existentes e demais formas de vegetação (MEDEIROS, 2006). O primeiro Código Florestal Brasileiro é de especial interesse para a temática de Unidades de Conservação, uma vez que, estabelece o marco legal dos parques nacionais no país. Dessa forma, “com o código florestal e a nova Constituição, estava definitivamente esboçada a base legal para a criação de unidades de conservação no Brasil” (ARAUJO, 2007, p. 67).

Assim, em julho de 1937, quase 70 anos após o projeto inicial de André Rebouças, foi criada a primeira Unidade de Conservação brasileira, o Parque Nacional do Itatiaia, no Rio de Janeiro, Decreto nº 1.713. Abrangendo uma área de 11.943 hectares⁵, o Parque foi instituído nas terras da Estação Biológica de Itatiaia, mantida desde 1914, pelo Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Seu objetivo era incentivar a pesquisa científica, oferecer lazer às populações urbanas e proteger a natureza (BRASIL, 1937).

Depois da criação do primeiro Parque Nacional brasileiro, foram também estabelecidos, o Parque Nacional de Foz do Iguaçu, no Paraná, em janeiro de 1939 (Decreto lei nº 1.035) e em novembro do mesmo ano, o da Serra dos Órgãos, no Rio de Janeiro (Decreto lei n.º 1.822). Para dar suporte à administração das Unidades de Conservação, o Serviço Florestal foi reorganizado e criou-se a Seção de Parques Nacionais, em 1938.

A década de 40 teve toda sua atenção voltada à Segunda Guerra Mundial, portanto, a criação de novas unidades de conservação pouco avançou. Mas mesmo assim, as deficiências do Código Florestal e a incapacidade do Estado em aplicá-lo viraram assunto de debates políticos.

Segundo Dean (2002), o principal defeito do código é que ele nunca foi cumprido. Assim, em 1950, foi enviada ao Congresso Nacional, a proposta de um novo código florestal, que após longo período de discussão no congresso, foi sancionada somente em 15 de setembro de 1965, Lei nº 4.771 (BRASIL, 1965).

A nova lei reconheceu as florestas e todas as formas de vegetação brasileiras como bens públicos, impondo limites ao direito de propriedade e estabeleceu critérios

⁵ Área posteriormente ampliada de 11.943 hectares para 30.000 hectares, aproximadamente, conforme Decreto Nº 87.586, de 20 de setembro de 1982.

mínimos para a preservação permanente de áreas e para a criação de parques e reservas biológicas. Além disso, ratificava a autoria do Estado sobre as florestas particulares, estabelecia penalidades criminais por infrações, estendia a proteção a outros tipos de vegetação e simplificava a classificação das florestas (DEAN, 2002).

Foi assim criado, segundo Benjamim (2000 p. 4), um inovador “modelo orgânico pentagonal de tutela da flora”, baseado, sem prejuízo de outros menores, em cinco instrumentos de fundo. São eles: as Áreas de Preservação Permanente – APP (arts. 2.º e 3.º), a Reserva Legal – RL (arts. 16 e 44), as áreas de inclinação média (art. 10); as árvores imunes a corte (art. 7.º); e as Unidades de Conservação (os Parques e Florestas do art. 5.º) (BRASIL, 1965).

Porém, para Benjamim (2000), o novo Código, infelizmente, pecou pelo sentimento visionário, num momento em que o ambientalismo, como movimento social organizado, ainda não havia aparecido para dar o suporte político-institucional que o Código necessitava. O autor acredita que pelo caráter revolucionário da norma, ela tenha sido incompreendida “pelo simples fato de almejar proteger a flora de um País cuja história - e já são 500 anos - se confunde com a destruição permanente e inconseqüente de tudo o que possa estar associado à natureza” (BENJAMIN, 2000, p. 3).

Provavelmente, como reflexo do novo Código Florestal e da entrada em vigor da Convenção para Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas dos Países da América, o Ministério da Agricultura instituiu, em 1966, uma comissão que tinha como objetivo propor medidas para a implantação de uma efetiva política de Parques no Brasil. No ano seguinte, em 1967, foi promulgada a Lei 5.197 (Lei de Proteção à Fauna), que proibiu a caça no país e previu a criação de reservas biológicas. Ainda em 1967, dando prosseguimento ao processo de reforma da administração pública federal e visando uma maior eficiência na implantação das políticas públicas, foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF (ARAUJO, 2007).

Criado através do Decreto-Lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967, o IBDF nascia com a missão de “formular a política florestal bem como orientar, coordenar e executar ou fazer executar as medidas necessárias à utilização racional, à proteção e à conservação dos recursos naturais renováveis” (BRASIL, 1967).

Com a chegada dos anos 70, inaugura-se uma nova fase no ambientalismo mundial, cujos reflexos serão sentidos no cenário político brasileiro. A realização de

diversos encontros internacionais, entre os quais destacam-se a Conferência da Biosfera (1968) e a Conferência de Estocolmo (1972) que refletem o forte sentimento e a mobilização global para a implementação de uma agenda ambiental internacional (MEDEIROS, 2006).

Com o impacto político da Conferência de Estocolmo e devido ao estado crítico de degradação ambiental de algumas áreas do país (ARAUJO, 2007), o governo criou, a partir do Decreto n° 73.030 em 30 de outubro de 1973, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA). Orientada para a conservação do meio ambiente, e o uso racional dos recursos naturais, a SEMA passa a dividir com o IBDF a responsabilidade pela gestão e fiscalização da política brasileira para as áreas protegidas.

Em 1979 e em 1982, o IBDF e a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN) propuseram o Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil – etapas I e II. A partir de então, novos critérios técnico-científicos passaram a reger a criação de UCs.

Segundo Diegues (2001), nesse Plano foi também recomendada a criação de outros tipos de Unidades de Conservação, mas a legislação correspondente não a cumpriu. Ainda no ano de 1979, foi promulgado o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros (Decreto n° 84.017) diploma legal que definiu claramente os objetivos dos Parques Nacionais, tendo como base a proposição do IUCN. O decreto introduziu a exigência de plano de manejo⁶ e de zoneamento nos parques nacionais (QUINTÃO, 1983).

Em 1982, veio a proposta da etapa II do Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, dando continuidade ao anterior e estendendo o estudo para todo o território nacional.

Nesse documento, os Sistemas de Unidades de Conservação foram assim definidos:

O conjunto de unidades de conservação devidamente selecionadas, que atendam da forma mais ampla possível aos objetivos nacionais de conservação da natureza [...] destacando-se particularmente a proteção de parcela significativa de todos os ecossistemas naturais existentes no País, com propósito de preservar populações geneticamente viáveis,

⁶ “Entende-se por Plano de Manejo o projeto dinâmico que, utilizando técnicas de planejamento ecológico, determine o zoneamento de um Parque Nacional, caracterizando cada uma das suas zonas e propondo seu desenvolvimento físico, de acordo com suas finalidades” Art. 6° Decreto n° 84.017/1979.

representativas do maior número possível de espécies e sub-espécies vegetais e animais [...] protegendo a diversidade biológica do país (BRASIL, 1982).

Brito (2000) observa que, na definição acima, a ênfase da implantação de um sistema como o proposto é dada à proteção da diversidade biológica do país.

Assim, em fins da década de 70 e princípios da de 80, numerosas áreas foram estabelecidas em decorrência deste Plano em suas duas etapas, atingindo cerca de 8.820.000ha de Parques Nacionais e 2.360.000 de Reservas Biológicas (SCHENINI, COSTA e CASARIN, 2004).

No final da década de 1980, a legislação sobre Unidades de Conservação encontrava-se ainda bastante dispersa. Assim, em 1988, no âmbito do Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA), O IBDF, com o intuito de estabelecer uma legislação abrangente sobre o tema, encomendou à Fundação Pró-Natureza (Funatura) um anteprojeto de lei que instituísse o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Em 1989, a Funatura entregou a proposta de anteprojeto de lei ao Ibama, autarquia que sucedeu o IBDF (ARAUJO, 2007).

Mas somente em maio de 1992, a proposta foi encaminhada ao Congresso Nacional, como projeto de lei (PL) nº 2.892/92 para apreciação. Em dezembro do mesmo ano, o deputado Fábio Feldmann assumiu sua relatoria (ARAUJO, 2007).

Para Santilli (2005), o projeto de lei era visivelmente preservacionista, inspirado em um modelo de Unidades de Conservação preocupado exclusivamente com o valor de espécies e ecossistemas e com a perda da biodiversidade em si, sem considerar as necessidades humanas. A autora ainda relata que o projeto original também não previa mecanismos de participação social na criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação, muito menos de consulta e envolvimento das comunidades locais.

Segundo Costa (2002), a questão da utilização de Unidades de Conservação traz à tona uma relação de oposição antiga, desde a criação da primeira Unidade de Conservação no Brasil, quando já se visualizava uma divisão de pensamentos e opiniões, da qual surgiram duas importantes correntes de pensamento: a Facção Preservacionista e a Facção Conservacionista.

Os preservacionistas teriam como principal objetivo proteger a natureza contra o desenvolvimento industrial e conter os avanços da Era Moderna, vendo na criação de áreas legalmente protegidas a melhor forma de garantia par ao patrimônio natural. De outra forma, os conservacionistas pregavam a utilização racional dos recursos naturais,

tendo em vista a relação da Unidade de Conservação com a sociedade em que está inserida e os modelos de desenvolvimento econômico a que pertence (DIEGUES, 2001).

Porém, as duas facções admitem a necessidade de se fazer algo, urgentemente, por nossas áreas naturais. Para Costa (2002, p. 23), “ambas têm razão em suas formas de pensar, pois existem áreas que devem permanecer intocadas, mas há outras que podem e devem ser utilizadas, até mesmo com fins de integração entre o homem e a natureza”.

Dando prosseguimento ao projeto, no segundo semestre de 1994, o Ministério do Meio Ambiente realizou um workshop sobre Unidades de Conservação, no qual foi discutido o primeiro substitutivo ao Projeto de Lei 2.892/92, no qual o deputado Fábio Felmann, introduziu várias alterações no texto original, que geraram grande polêmica.

Em 1995, a relatoria do PL 2.892/92 foi assumida pelo deputado Fernando Gabeira, que acrescentou novas propostas sugeridas em audiências públicas realizadas em todas as regiões do país.

No final de 1996, Fernando Gabeira apresentou seu substitutivo para votação, mas, de acordo com Araújo (2007), manobras do governo impediram que a votação ocorresse. Durante todo o ano de 1997, o impasse prevaleceu e a tramitação do Projeto de lei do SNUC não avançou. Somente no início de 1999, algumas entidades ambientalistas deram início a uma campanha de mobilização em favor da aprovação do projeto. E assim, no dia 10, no plenário da Câmara, sendo encaminhado ao Senado. (MERCADANTE, 2001; ARAÚJO, 2007).

Assim, depois de quase uma década tramitando no Congresso Nacional, o projeto de Lei do SNUC foi finalmente aprovado no dia 21 de junho de 2000 e sancionado pelo Presidente em 18 de julho do mesmo ano, dando origem à Lei nº 9.985 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (BRASIL, 2000).

A história da longa tramitação até a aprovação deste projeto é recheada de fatos que serviram para determinar, ainda mais claramente, os diferentes posicionamentos entre os movimentos ambientalistas brasileiros, acentuando as suas divergências. Ao longo de extensos oito anos de debates, preservacionistas, conservacionistas, socioambientalistas e ruralistas travaram uma verdadeira batalha que mobilizou a

imprensa, ONGs, além de fortíssimos *lobbys* no Congresso na defesa de suas posições (MEDEIROS, 2006).

Entretanto, o autor acredita que o tempo relativamente longo para a efetiva concretização do SNUC, não desmerece a originalidade e o avanço da proposta. Pelo contrário, só evidencia as dificuldades existentes neste campo em virtude das disputas cada vez mais acirradas entre os diferentes grupos que atuam área ambiental no Brasil. “Tal fato pode também ser inegavelmente constatado no debate que se arrasta há anos no Congresso Nacional com relação à revisão do Código Florestal” (MEDEIROS, 2006, p. 59).

Santilli (2005) concorda que o longo debate com a sociedade resultou em benefício, pois permitiu que importantes conquistas defendidas pelos socioambientalistas fossem incorporadas à lei do SNUC, o que representou a inclusão das tendências verificadas no novo paradigma para as Unidades de Conservação.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação foi então criado de acordo com os seguintes objetivos, dispostos em seu artigo 4º:

- I. contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
- II. proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;
- III. contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
- IV. promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
- V. promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
- VI. proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;
- VII. proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;
- VIII. proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;
- IX. recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;
- X. proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
- XI. valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- XII. favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;
- XIII. proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura, promovendo-as social e economicamente (BRASIL, 2000).

Do Ante-Projeto de Lei à promulgação da Lei 9.985/00, algumas modificações nas categorias de Unidades de Conservação foram feitas. As 12 Unidades, então integrantes do SNUC, passaram a ser divididas em dois grupos: Proteção Integral e Uso Sustentável. Para Medeiros (2006), essa organização em dois grupos distintos, buscava

contemplar as diversas estratégias de gestão dessas áreas que se encontravam no centro das disputas entre os diferentes grupos interessados no assunto.

As Unidades de Proteção Integral têm como objetivo básico a preservação da natureza, admitindo apenas o uso indireto dos seus atributos naturais. Já as de Uso Sustentável, caracterizam-se pelo uso direto de uma parcela dos seus recursos naturais, visando compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável (BRASIL, 2000).

De acordo com o art. 8º da Lei 9.985, o grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de Unidade de Conservação: Estação Ecológica (ESEC), Reserva Biológica (REBIO), Parque Nacional (PARNA), Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre, enquanto as unidades como Área de Proteção Ambiental (APA), Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), Floresta Nacional (FLONA), Reserva Extrativista (RESEX), Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), constituem o grupo das Unidades de Uso Sustentável, conforme exposto no artigo 14, da referida Lei (BRASIL, 2000).

Assim, cada Unidade de Conservação tem um regime próprio de usufruto. Algumas restringem sua finalidade à preservação da natureza e à pesquisa científica, por exemplo, as Reservas Biológicas e das Estações Ecológicas. Já outras aceitam, além da pesquisa, o desenvolvimento de atividades de educação ambiental e de turismo ecológico, como é o caso dos Parques. No entanto, algumas são compatíveis com a exploração econômica em maior grau ou menor grau, aí temos as Áreas de Proteção Ambiental e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável, respectivamente.

A Lei 9.985/00 ainda extinguiu certas modalidades de Unidades de Conservação existentes anteriormente na legislação ambiental, como por exemplo, os Parques de Caça instituídos no artigo 5º da Lei de Proteção à Fauna – Lei nº 5.197, de 03 de janeiro de 1967 (BRASIL, 1967).

No entanto, avanços significativos ocorreram com a discussão e aprovação da Lei do SNUC. Esta Lei põe fim, por exemplo, a uma questão importante e recorrente: a falta de transparência e de participação no estabelecimento e gestão das Unidades de Conservação. A obrigatoriedade de consulta à população local para o estabelecimento e elaboração de um plano de manejo das Unidades de Uso Sustentável (art.27) e a

obrigatoriedade de estabelecer conselhos consultivos nas Unidades de Proteção Integral (Art. 29) foram um grande e necessário avanço (BRASIL 2000).

Ademais, o decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta a Lei do SNUC traz inovações interessante em vários aspectos ligados à criação e gestão das UCs, democratizando esse processo. Citam-se: a abertura de possibilidade de organizações sociais de interesse público (OSCIP) participarem diretamente da gestão das UCs públicas (§ 4º do artigo 17) e a instituição de um processo de estudos técnicos e consulta pública para a criação da maioria das categorias de UCs (Art. 4º) (BRASIL, 2002).

Assim, o reconhecimento da existência de populações tradicionais em várias Unidades, o respeito aos seus direitos de cidadania e a percepção dessas comunidades como possíveis e importantes aliadas para a conservação da natureza pela nova Lei, aparecem como resultado da intensa luta de conservacionistas pela introdução das questões sociais na criação e gestão das UCs.

Considerações finais

Ao longo do tempo entre a criação das primeiras áreas protegidas e o momento atual, as preocupações da conservação da natureza mudaram bastante, indo além do conceito original de preservação das belezas cênicas naturais para as gerações futuras. Atualmente, as áreas protegidas assumiram objetivos diversos, visando à manutenção da biodiversidade em seus diversos níveis – genético, específico, ecossistêmico e de paisagens.

No entanto, a simples criação dessas áreas não é uma garantia de conservação. Não basta criá-las por meio de decreto e pensar que deste modo se garante a proteção dos ecossistemas que ela protege. É consenso que as Unidades de Conservação são a chave para conservar o que resta. Mas há, ainda, um grande número de desafios frente ao Sistema de Unidades de Conservação, alguns intrínsecos a cada Unidade, outros do próprio Sistema. Muito se avançou, mas é preciso ter em mente que muito ainda precisa ser feito.

O grande desafio neste século XXI será o de modernizar a gestão dos órgãos responsáveis pelas Unidades de Conservação. De modo geral, é possível dizer que os principais problemas enfrentados pelas Unidades de Conservação são a indefinição

fundiária, a ausência de planos de manejo e os danos por atividades humanas, que se dão, principalmente, pela falta de fiscalização, ou por licenciamento ambiental feitos de forma irregular. A origem de todos esses problemas é a falta de recursos financeiros.

Assim, apesar da legislação ambiental brasileira ser considerada uma das melhores do mundo, ainda contém falhas. O próprio SNUC, embora tenha corrigido várias incompatibilidades anteriormente existentes no Sistema de Unidades de Conservação, ainda não é suficientemente claro e detalhado quanto aos objetivos de cada categoria de unidade de conservação e quanto às intervenções nelas permitidas, o que reflete também em deficiências nos seus planos de manejo.

Sabe-se que a coleção de leis e outros atos normativos brasileiros é extensa. A grande deficiência, porém, está no sistema de fiscalização das leis no país, que precisa ser eficazmente implementada, através do fortalecimento institucional dos órgãos responsáveis pela execução da política ambiental. Portanto, é essencial que a legislação seja amplamente conhecida e, conseqüentemente, efetivamente aplicada.

Bibliografia

ARAÚJO, M.A.R. *Unidades de Conservação no Brasil: da república à gestão da classe mundial*. Belo horizonte: CEGRAC, 2007. 271 p.

BENJAMIN, A.H. de V. A proteção das Florestas Brasileiras: ascensão e queda do Código Florestal. *Revista de Direito Ambiental*, v. 5, n. 18, p. 21-37, abr./jun. 2000.

_____, A.H. de V O Regime Brasileiro de Unidades de Conservação. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 6, n. 21, p. 27-56, jan/mar 2001.

_____. Constituição (1934). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm> Acesso em: 15 jun. 2010.

_____. Constituição Federal (1988). *Constituição: República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 28 mai. 2010.

_____. Decreto n. 23.793 de 23 de janeiro de 1934. Aprova o Código Florestal. *Diário Oficial [da] União*. Rio de Janeiro, RJ, 21 mar. 1935. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793.htm>. Acesso em 15 jun. 2010.

- _____. Decreto n. 1.713 de 14 de junho de 1937. Cria o Parque Nacional de Itatiaia. *Diário Oficial [da] União*. Rio de Janeiro, RJ, 14 jun. 1937. Disponível em: <www.icmbio.gov.br/.../decreto-n-1-713-2013-de-14-de-junho-de-1937>. Acesso em 15 jun. 2010.
- _____. Decreto n. 4.340 de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 22 ago. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso: em 29 mai. 2010.
- _____. Decreto-Lei n. 4.771 de 28 de fevereiro de 1967. Cria o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 28 fev. 1967. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/126130/decreto-lei-289-67>>. Acesso em 02 jun. 2010.
- _____. Lei n. 4.771 de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 3 jan. 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5197.htm>. Acesso em: 28 mai. 2010.
- _____. Lei n. 5.197 de 3 de janeiro de 1967. Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 16 set. 1965. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm>. Acesso em: 28 mai. 2010.
- _____. Lei n. 9.985 de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 jul. 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm>. Acesso em: 28 mai. 2010.
- BRITO, M.C.W. de. *Unidades de Conservação: intenções e resultados*. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2000. 230 p.
- COSTA, P.C. *Unidades de Conservação: matéria-prima do ecoturismo*. São Paulo: Aleph, 2002. 163 p.
- DEAN, W. *A Ferro e Fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. 484 p.
- DIEGUES, Antonio Carlos Santana. *O Mito Moderno da Natureza Intocada*. 3 ed. São Paulo: São Paulo, 2001. 169 p.

- GASTAL, M.L. Os instrumentos para a conservação da biodiversidade. In: BENSUNSAN, Nurit (org.). *Seria melhor ladrilhar?* Biodiversidade: como, para que, por quê. Brasília: Editora UnB/ ISA, 2002, p.29-41.
- GOMES, A. Legislação Ambiental e Direito: um olhar sobre o artigo 225 da constituição da República Federativa do Brasil. *Revista Científica Eletrônica de Administração*. Ano VIII, n. 14, jun. 2008. p. 1-8. Disponível em: <<http://www.revista.inf.br/adm/pages/artigos/adm-edic14-ano-viii-art06.pdf>>. Acesso em 14 jun. 2010.
- IBDF. Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, I Etapa. Brasília, 1979. 107 p.
- _____. Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, II Etapa. Brasília, 1982. 173 p.
- MEDEIROS, R. Evolução das Tipologias e Categorias de Áreas Protegidas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*. v. IX n. 1 jan/jun 2006.
- MERCADANTE, M. Uma Década de Debate e Negociação: a história da elaboração da lei do Snuc. In: BENJAMIN, Antônio Herman (org.). *Direito Ambiental das Áreas Protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 190-231.
- PACHECO, A.L.C. *Ambiente Institucional da Compensação Ambiental de que trata o Artigo 36 da Lei Federal 9.985/2000: da necessidade de governança regulatória*. 171 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008.
- QUINTÃO, A.T.B. Evolução do conceito de parques nacionais e sua relação com o processo de desenvolvimento. *Brasil Florestal*, n.54, abr/jun.1983. p. 13-28. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/ojs/index.php/braflor/issue/view/83/showToc>>. Acesso em 03 jun. 2010.
- SANTILLI, J. *Socioambientalismo e Novos Direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis, 2005. 303 p.
- SCHENINI, P.C.; COSTA, A.M.; CASARIN, V.W. Unidades de Conservação: aspectos históricos e sua evolução. In: COBRAC - Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. *Anais...* UFSC.Florianópolis, 0 a 14 de Outubro 2004. Disponível em: <http://www.institutoterra.org.br/uploads/documentos/historico_ucs.pdf> Acesso em 14 jun. 2010.