



Áreas Protegidas

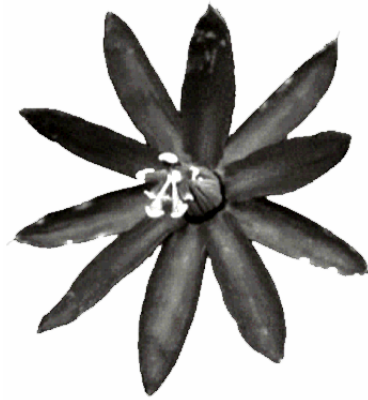
Conservação no Âmbito do Cone Sul

Alex Bager
Editor

ÁREAS PROTEGIDAS

CONSERVAÇÃO NO ÂMBITO DO CONE SUL

2003



ÁREAS PROTEGIDAS

CONSERVAÇÃO NO ÂMBITO DO CONE SUL

A678 Áreas Protegidas: Conservação no Âmbito do Cone Sul /
[editado por] Alex Bager. - Pelotas: edição do editor, 2003.
223 p.

ISBN: 85-903770-1-6

1. Meio ambiente. 2. Conservação da Natureza. 3. Cone
Sul. I. Bager, Alex (ed.)

CDD: 577.098

Ficha Catalográfica: Cristiane de Freitas Chim - CRB 10/1233

Direitos reservados à
Alex Bager
Rua Félix da Cunha, 412 – 96010 000
Pelotas – RS – Brasil
Tel.: (53) 223 3511 - Email: abager@uol.com.br



ÁREAS PROTEGIDAS

CONSERVAÇÃO NO ÂMBITO DO CONE SUL

Editor
Alex Bager

APRESENTAÇÃO

O **Áreas Protegidas** surge como um livro, mas com algumas características de periódico. Ele foi concebido como parte de um processo maior, chamado de Simpósio de Áreas Protegidas, que realiza-se a cada dois anos e que, a partir de 2003, pretende editar um livro a cada evento.

Almejamos que esse seja um meio de exposição, reflexão e socialização do conhecimento sobre Áreas Protegidas, em seu sentido mais abrangente. Acreditamos ser necessário estender as discussões além das Unidades de Conservação, e abordar também a conservação de reservas legais, áreas de preservação permanente, entre outras, buscando um processo de integração propicie um contexto regional de preservação.

O leitor perceberá que reunimos profissionais das mais variadas áreas e formações, alguns com visões congruentes quanto às suas diretrizes de conservação, outros com propostas antagônicas às anteriores. Mas, antes de tudo, tivemos a satisfação de trabalhar com alguns dos mais conceituados atores no contexto da implantação, manejo e gestão de áreas protegidas do Brasil, e, de alguns países do Cone Sul. Buscamos mesclar a apresentação de conceitos com as suas aplicações.

Tendo em vista a grande quantidade de trabalhos científicos submetidos ao Simpósio de Áreas Protegidas, pudemos selecionar dois para serem incorporados como capítulos do **Áreas Protegidas**. Pretendemos tornar essa prática constante, onde um ou mais trabalhos poderão ser selecionados como capítulos dos livros futuros.

Esperamos que o **Áreas Protegidas** cumpra o objetivo a que foi idealizado, contribua com os estudos de biologia da conservação e propicie a difusão das práticas empregadas em manejo de áreas protegidas.

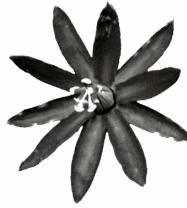
Alex Bager
Editor

UCPEL
UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS

FUNDAÇÃO O Boticário

DE PROTEÇÃO À NATUREZA


ESTUDOS AMBIENTAIS LTDA



SUMÁRIO

Análise crítica dos planos de manejo de áreas protegidas no Brasil

Marc J. Dourojeanni

Página.- 1

Reserva de Biosfera Bañados del Este, Uruguay.- Enfoque Ecosistemico

Francisco D. Rilla Manta

Página.- 21

El sistema nacional de áreas protegidas de Chile. Aspectos esenciales, gestión y desafíos

Pedro Araya

Página.- 41

A importância da proteção de terras privadas na conservação da biodiversidade brasileira

Verônica Theulen

Página.- 55

Corredores ecológicos e atividades agropecuárias: A conservação em áreas particulares

Rodiney de A. Mauro; Marta P. da Silva; Jean P. Delorme & José C. C. dos Santos

Página.- 73

Percepções do uso público em UCs de proteção integral

Teresa C. Magro

Página.- 87

Tendências socioambientais na gestão de áreas protegidas

Fernando P. Scardua

Página.- 99

Alternativas de expansão e desenvolvimento econômico em zonas de amortecimento de unidades de conservação

Alex N. Strey

Página.- 107

Aspectos conceituais para a gestão biorregional

José Salatiel R. Pires; José E. dos Santos & Adriana M. Z. C. Rodrigues Pires

Página.- 117

Abordagem biorregional da paisagem da Lagoa da Conceição: Uma proposta de corredores ecológicos

Adriana C. Dias; Maíke H. de Queiroz; Paul R. M. Miller & Antonio A. A.

Uberti

Página.- 133

Manejo de fauna em áreas de conservação

Rodiney de A. Mauro; José C. C. dos Santos; Marta P. da Silva & Jean P.

Delorme

Página.- 147

Repensando as medidas mitigadoras impostas aos empreendimentos viários associados a unidades de conservação – Um estudo de caso

Alex Bager

Página.- 159

Efeitos de borda em paisagens fragmentadas

Efraim Rodrigues

Página.- 173

Contaminação biológica: conceitos, contexto e prática

Sílvia R. Ziller

Página.- 185

Gestão ambiental no sistema de dunas costeiras – Área de preservação permanente, do Balneário Cassino-RS

Renato V. Carvalho; Kleber G. da Silva; Paulo R. de C. Beckenkamp & Leonardo T. Messias

Página.- 199



CAPÍTULO 7

TENDÊNCIAS SOCIOAMBIENTAIS NA GESTÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS

FERNANDO P. SCARDUA¹

¹ Doutor em Política e Gestão Ambiental pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS/UnB. Oficial Nacional de Florestas da FAO no Brasil. SQN 412 Bl. H apt. 103 CEP 70.867-080 Brasília-DF



RESUMO

O atual conjunto de normas e regras legais que norteiam a conservação e preservação ambiental, apesar de representar um avanço para a conservação da biodiversidade, não foi inteiramente incorporado às políticas públicas. A falta de convergência e diálogo entre os diferentes instrumentos de gestão territorial e essas políticas é fator crucial para a melhoria da qualidade de vida da população que carece de meios e instrumentos eficazes para assegurar seus interesses perante os governantes e certificar-se que seus direitos fundamentais sejam resguardados. A inclusão social, em todas as etapas do processo de criação e gestão das áreas protegidas, por si só, também não garante a preservação e conservação das áreas protegidas; porém, é fundamental para a construção de um diálogo entre o governo e sociedade, de forma a implementar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC e consolidar as demais áreas protegidas.

ABSTRACT

The actual norms and legal rules that guide the conservation and environmental preservation have not been incorporated to the public policies, although representing an increase to the biodiversity conservation. The lack of convergence and dialog between the different instruments of territorial management and these policies is crucial factor for the improvement of quality of life of the population, that lacks of ways and efficient instruments to assure its interests before the governing bodies and to assure that its basic rights are protected. The social inclusion in all stages of creation and management process of protected areas by itself does not guarantee the preservation of those protected areas; however it is basic for the construction of a dialogue between government and society, in order to implement the National Conservation Units System – SNUC and to consolidate other protected areas.

INTRODUÇÃO

Os conflitos ambientais acerca da conservação e preservação de áreas protegidas¹, nos últimos dez anos, vêm se intensificando, quer seja pela dualidade da conservação/preservação versus conversão das áreas naturais, quer seja pelos diferentes tipos de estratégias de conservação que os governos federal, estadual e municipal vêm desenvolvendo.

O conjunto de ações desenvolvido pelo governo federal, pelo Ministério do Meio Ambiente, para tratar da questão florestal, no tocante às Áreas de Preservação Permanente – APP e Reservas Legais – RL apresenta-se conflituoso com as ações desenvolvidas ou promovidas por outras agências do governo, a saber: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Integração Nacional e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e seus órgãos executivos.

As APPs, na raiz de sua concepção do Código Florestal, tinham por meta preservar áreas que apresentavam algum tipo de fragilidade ambiental com fins de manter a integridade da paisagem, solo, recursos hídricos e outros. Já as RL tinham por meta oferecer ao proprietário rural um estoque madeireiro para sua utilização mediante um plano de manejo florestal sustentado. Esses dois instrumentos, no momento de sua criação, não exerciam uma função conservacionista, apesar de servirem e contribuírem para a conservação ambiental, funcionando como corredores ecológicos e, muitas vezes, como locais para abrigo e refúgio de animais.

Na época de sua criação, esses instrumentos não representavam um entrave ou competiam por espaço, isto é, por terra, pois, naquela época, existiam vastas áreas que ainda estavam por serem abertas e conquistadas. Com o passar dos anos, a disputa por espaço, a mecanização agrícola, a intensificação da disputa e a ocupação do solo causaram um preenchimento nos espaços antes vazios, e a má distribuição de terras, com a presença de grandes latifúndios, veio a imprimir uma nova discussão sobre esses instrumentos, tendo em vista que a terra, antes de valor irrisório e disponível, tornou-se cara e indisponível para um contingente populacional crescente.

¹ Neste artigo, o termo áreas protegidas engloba o conjunto das unidades de conservação, áreas de preservação permanente, reservas legais, terras indígenas e quilombos.



Aliado a esse fator, a criação posterior de Unidades de Conservação, Terras Indígenas e Quilombos veio a intensificar a disputa por áreas.

Cabe ressaltar que a sobreposição de Unidades de Conservação e Terras Indígenas ainda encontra-se em discussão, sendo um tema muito instigante, com os dois órgãos responsáveis pela sua gestão (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – Ibama e a Fundação Nacional do Índio – Funai), mantendo posturas inflexíveis sobre como deverá ser feita a gestão nessas áreas.

Não obstante, a Constituição Federal criou a figura dos Quilombos, que ainda está sendo constituída como um marco legal e instrumental para sua gestão, porém, também irão se constituir em uma nova fonte de discussão com as outras áreas protegidas.

Sem querer entrar no mérito e na discussão aprofundada sobre cada um desses instrumentos, o trabalho deter-se-á em como esses instrumentos estão sendo utilizados para a gestão territorial, suas implicações, e como podem se constituir em ferramentas para a valorização e melhoria de qualidade de vida.

PRINCIPAIS TENDÊNCIAS

Apesar de terem se passado mais de três anos da sanção da Lei nº 9.985, de 18 de junho de 2000, a qual instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, a proteção e a preservação ambiental já estavam contempladas em outros textos legais, como: o Código Florestal (Lei nº 4.771/65); a Lei de Proteção a Fauna (Lei nº 5.197/67); a Lei de criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental (Lei nº 6.902/81 e Dec. 99.274/90); a Lei das Áreas Tombadas (Lei nº 3.924, de 26/07/1961); a Lei de criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico (Lei nº 6.513, de 20/12/1977, Dec. 86176, de 07/07/1981); a Lei que dispõe sobre os Monumentos Arqueológicos e Pré-Históricos. (Lei nº 3.924, de 26/07/61); o Decreto-Lei que organiza a proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Decreto-Lei nº 25, de 30/11/1937); e, o Decreto dos Quilombos (Dec s/nº, de 04/12/96, Dec. 3.912, de 10/09/2001, Dec. s/nº, de 21/03/2002, Dec. s/nº, de 09/08/2002 e Dec s/nº, de 13/05/2003), sem mencionar da questão indígena e as convenções internacionais que o Brasil é signatário.

Como pôde ser observado, o arcabouço legal acima, sobre a temática, para citar somente as leis e decretos, sem considerar as portarias, instruções normativas, resoluções, etc., é um dos principais pontos que devem ser mencionados quando se pretende iterar a problemática de gestão ambiental em áreas protegidas. Porém, a esse arcabouço legal, devem-se somar todas as demais normas referentes a uso e ocupação do solo, definidos, em sua maior parte nos municípios; os planos setoriais, que também impõem restrições ou condições para a utilização do solo; os planos diretores dos municípios, que, embutidos na lei do estatuto das cidades, trazem consigo uma série de instrumentos que visam ordenar o espaço urbano e rural; os planos diretores de bacias hidrográficas instituído pela Lei das Águas (Lei nº 9.433/97); o Zoneamento Econômico-Ecológico – ZEE, para citar as principais.

Apesar de a gestão territorial dos espaços protegidos estar atrelada à esfera ambiental, e de dispor de todo um arsenal jurídico, seus gestores ainda não têm acesso aos instrumentos adequados para sua efetivação, pois muitos desses recursos dependem de outros setores ou instituições públicas e privadas.

As metas estabelecidas no governo Fernando Henrique Cardoso para proteger 10% de cada bioma brasileiro com unidades de conservação, apesar de naquele momento parecer distante, é plenamente factível de ser atingida se a essas áreas forem consideradas e contabilizadas as terras indígenas e se reorientarem-se as políticas florestal e agrária, podendo ser suplantado em alguns biomas em mais de 100%.

Um ponto fundamental na gestão territorial que deve ser debatido não é o percentual em si a ser preservado, apesar de sua relevância, mas, como viabilizar que esses espaços protegidos não venham a ser um entrave ao desenvolvimento sustentável de muitos municípios e estados, para não assistirmos a discussões acerca do quanto deve ser reservado no máximo para preservação/conservação.

As unidades de conservação que, nos últimos vinte anos, apresentaram um crescimento fantástico em número e área na esfera federal, vêm experimentando uma tendência a se estabilizar, de forma que a criação dessas unidades na esfera federal, deve diminuir de ritmo nos próximos anos, e ganhar impulso nos estados e municípios. Essa transformação, aliada também a uma mudança das categorias que devem ser criadas daqui para frente, dando-se ênfase na criação de unidades de conservação de uso sustentável em detrimento das unidades de



conservação de proteção integral, igualmente refletem uma mudança de percepção e atitude das autoridades legais.

Tais alterações, ainda que já estejam se delineando num horizonte próximo, trazem em si uma preocupação para as autoridades públicas com o tipo de uso que se pretende destinar a essas áreas. A demanda da sociedade por espaços protegidos, que permitam um maior contato e usufruto dos recursos naturais, é um indicativo de que uma parcela da sociedade, a qual, antes, não era tão atuante no contexto ambiental, vem ganhando força diante dos atores que anteriormente atuavam de forma quase exclusiva.

Essa configuração de novos atores sociais demandando ao setor público ações nesse sentido ainda ocorre de forma muito embrionária; porém, ganha vulto político muito grande que ainda não foi captado na sua integridade, porque, desde que o SNUC foi criado, ele não foi implementado de fato como um sistema, no qual o governo e a sociedade deveriam estudar e discutir: o que, quando, quanto e como deveria ser implementado? Isso se torna patente, quando analisamos sob o ponto de vista federativo, em que as unidades federais, estaduais e municipais não guardam nenhuma relação entre si, e são criadas UCs sem uma lógica ou estratégia maior para a conservação da biodiversidade.

NOVOS RISCOS OU NOVAS OPORTUNIDADES?

As unidades de conservação situadas na região de fronteira agrícola, como no arco do desmatamento, tendem a funcionar como barreiras à expansão de atividades florestais; por isso, nessas áreas, existe uma pressão muito forte por parte dos madeireiros e agricultores no sentido de impedir a criação de UCs. Nessas áreas o governo federal tem maiores possibilidades de criar UCs, em detrimento dos estados e municípios, tendo em vista que estão mais distantes do mandonismo local, embora o SNUC exija para algumas categorias a consulta pública.

Uma opção a essa barreira local, em áreas ainda florestadas, seria a criação de UCs que possibilitariam a exploração e extração vegetal de forma sustentável, aliada a uma política de certificação florestal. Nas áreas já degradadas e/ou deflorestadas, uma opção seria o seu reflorestamento

por meio de criação de mecanismos de desenvolvimento limpo, para absorção ou seqüestro de carbono, via Protocolo de Kyoto.

A presença das forças armadas em UCs, principalmente nas áreas fronteiriças, que até pouco tempo era vista como uma atividade imprópria, pode ser encarada e tratada como um ponto positivo, pois inibe a presença e entrada de estranhos dentro da Unidade. Embora muitas das ações exercidas nessas áreas ainda careçam de disciplinamento, são pontos isolados no território nacional, ao qual o próprio órgão responsável pela unidade tem pouco ou nenhum acesso, em alguns casos.

Porém, o maior risco consiste no fato de uma falta de articulação entre as políticas setoriais e locais, que, muitas vezes, são conflitantes com os interesses da população local e de seus governantes. Isso ocorre em sua grande maioria por uma falta de planejamento e, muitas vezes, pela ausência de instrumentos que ofereçam oportunidades aos municípios de obterem renda daquele espaço protegido. Essa carência de informação e de instrumentos adequados para compensar as perdas pela não utilização de áreas, e até mesmo pelo aumento do custo da instalação de unidades produtivas, também deve ser levada em consideração pelo órgão responsável no processo de delimitação e criação de novas UCs.

As UCs podem representar uma fonte de receita para as prefeituras, quer seja pela compensação financeira, por alguns instrumentos econômicos, como o caso do ICMS ecológico, quer pelo pagamento de *royalties*, ou outros mecanismos financeiros, fiscais e monetários que poderiam ser pensados e utilizados para incentivar a criação de UCs em nível estadual e municipal.

A despeito da ausência de tais instrumentos, observa-se um aumento das áreas protegidas, porém também se percebe, cada vez mais, uma disputa pelas áreas ainda não exploradas pelos diversos órgãos federais; como o Incri, Ibama e Funai.

A sobreposição de áreas protegidas ainda é um ponto a ser definido em norma legal, já que, até o presente momento, não avançou dado o impasse dos órgãos envolvidos. Tal solução é imprescindível pois existem opções e diretrizes coincidentes de ampliação de terras indígenas e Unidades de Conservação, que fatalmente irão se sobrepor. Essa sobreposição pode significar para uns o fim das unidades de conservação, porém, podem também simbolizar o início do desenvolvimento e inclusão dos grupos indígenas numa gestão compartilhada e responsável dessas



áreas, auxiliando e promovendo sua integração, o desenvolvimento local e uma melhor qualidade de vida.

CONCLUSÕES

A sociedade civil que até pouco tempo vinha exercendo um papel coadjuvante ou até mesmo de expectadora do processo, vem aumentando sua participação nas discussões sobre a temática, quer seja como parte interessada ou por motivos outros. O fato é que hoje torna-se inconcebível falar de criação e gestão de áreas protegidas, principalmente UCs sem a presença da sociedade civil.

A gestão territorial, por outro lado, ainda é um campo desconhecido por uma boa parte da sociedade, que desconhece seus instrumentos e mecanismos de funcionamento, ao mesmo tempo que os próprios órgãos públicos não conseguem fazer com que haja uma convergência de ações dos mais diversos instrumentos existentes, quicá a população em geral que desconhece todo o jargão burocrático o qual entremeia as instituições e sua forma de tomada de decisão.

A convergência das políticas públicas e até privadas é necessária para que o desenvolvimento local seja possível de acordo com as normas e parâmetros legalmente instituídos e claros. Assim, mais uma vez, apesar de que muitos dos instrumentos de planejamento ainda não prevejam uma integração ou inserção regional ou local, fazem-se necessárias ações no sentido de aumentar a participação social, a qual seja representativa, que haja uma transparência dos processos e dos meios para a construção de uma agenda que traga em seu conteúdo ações que possibilitem a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento econômico e social de forma justa. Porém, ela, por si só, não será suficiente para assegurar a preservação e conservação dessas áreas.