

SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: definições e análises sobre seu funcionamento

National System of Protected Areas: definitions and analyzes of its operation

Maira Grasiela Kievel¹

Nívia Cristiani Priebe¹

Luciana Fofonka²

Resumo: Este trabalho procurou analisar e compreender a definição e os objetivos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC. Buscou contextualizar historicamente no Brasil e no mundo o período da criação e implantação da Lei n. 9.985/00, cujo documento instituiu o referido sistema. Analisou também o funcionamento deste sistema e as dificuldades encontradas para a aplicação da legislação, especialmente no estado do Rio Grande do Sul. O método de pesquisa utilizado é de caráter documental, através de revisão de literatura com foco na legislação pertinente e em livros, jornais e sítios na internet, referentes ao tema proposto. Além disto, foi realizada entrevista com profissionais de instituições da área ambiental. Tais buscas direcionam para a relação de dificuldades enfrentadas para o efetivo funcionamento do SNUC, entre as quais, a carência de vontade política é a que predomina. Visando a amenização desta problemática, sugerimos questões para reflexão referentes à capacidade da educação ambiental em esclarecer os entendimentos equivocados sobre desenvolvimento e à necessidade urgente de conscientização sobre a importância da conservação da biodiversidade.

Palavras-chave: Unidades de conservação. Legislação.

Abstract: This paper presents the issue concerning the National System of Protected Areas (SNUC). The objectives were to expound on the Law no. 9.985 / 00, which established the SNUC, analyze the functioning and difficulties for law enforcement, especially in the state of Rio Grande do Sul. The research was documentary, based on the relevant legislation to the proposed theme. In addition, it interviewed professional institutions in the environmental area. Such searches establish relationship between the difficulties for the effective functioning of the SNUC and the lack of effective political administration. In order to clarify erroneous understandings about development and the need for awareness of the importance of biodiversity conservation we suggest that you use environmental education to articulate such axes.

Keywords: Protected areas. Environmental law.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 preconiza, em seu artigo 225, que todos possuem o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo dever do poder público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo às presentes e futuras gerações. No intuito de regulamentar, em parte, este artigo, foi criada a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, na qual são estabelecidos critérios e normas para a criação, a implementação e a gestão das unidades de conservação da natureza.

Nesse sentido, o presente trabalho foi desenvolvido com o objetivo de compreender a definição e os objetivos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, contextu-

¹ Acadêmicas do curso de Tecnologia em Gestão Ambiental - Centro Universitário Leonardo Da Vinci – UNIASSSELVI – Rodovia BR 470 - Km 71 - no 1.040 – Bairro Benedito – Caixa Postal 191 – 89130-000 – Indaial/SC Fone (47) 3281-9000 – Fax (47) 3281-9090 – Site: www.uniasselvi.com.br

² Tutora externa do curso de Tecnologia em Gestão Ambiental - Centro Universitário Leonardo Da Vinci – UNIASSSELVI – Rodovia BR 470 - Km 71 - nº 1.040 – Bairro Benedito – Caixa Postal 191 – 89130-000 – Indaial/SC Fone (47) 3281-9000 – Fax (47) 3281-9090 – Site: www.uniasselvi.com.br

alizer historicamente no Brasil e no mundo o momento da criação e implantação do sistema, analisar a efetividade de seu funcionamento e relatar as dificuldades encontradas na aplicação da legislação, especialmente no estado do Rio Grande do Sul.

Para alcançar o propósito estabelecido, foi realizada uma revisão de literatura sobre o tema, embasada na Constituição Federal de 1988, mais especificamente no Art. 225, e nas leis que regulamentam, norteiam e definem o tema proposto. Foram levantados estudos que tratam do assunto tanto em nível nacional quanto em nível local, bem como foi realizada entrevista com profissionais de órgãos ambientais do estado do Rio Grande do Sul, caracterizando-se como uma pesquisa documental que pretende direcionar para um estudo mais aprofundado do assunto.

Sistema Nacional de Unidades de Conservação

Em 18 de junho de 2000 foi implantada a Lei n. 9.985, que regulamenta o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, na qual são estabelecidos critérios e normas para criação, implantação e gestão das unidades de conservação. De acordo com o previsto na referida lei, o SNUC é constituído pelo conjunto de unidades de conservação federais, estaduais e municipais.

No Art. 4º da Lei n. 9.985/00 estão definidos os objetivos do SNUC, que podem ser simplificados nas palavras: contribuir, proteger e promover. Contribuir para a manutenção e a preservação da diversidade biológica e seus recursos genéticos, bem como a diversidade dos ecossistemas naturais. Proteger as espécies ameaçadas de extinção em âmbito regional e nacional, paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica, as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural, os recursos hídricos e edáficos e os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente. Recuperar ou restaurar ecossistemas degradados, proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental, bem como valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica e favorecer condições e promover a educação e a interpretação ambiental. A recreação, em contato com a natureza e o turismo ecológico, também faz parte dos objetivos do SNUC.

Conforme a Lei do SNUC, as Unidades de Conservação são divididas em dois grupos: o grupo das Unidades de Proteção Integral, sendo este o *status* das áreas mais protegidas e o grupo das Unidades de Uso Sustentável. O primeiro grupo divide-se em cinco categorias: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural, Refúgio da Vida Silvestre. O segundo grupo divide-se em sete categorias: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Contexto histórico da criação e implantação do SNUC

O surgimento do atual modelo de “áreas naturais protegidas”, conforme consta na Cartilha produzida pelo WWF-Brasil, em parceria com a Fundação Florestal e o Instituto Florestal do Estado de São Paulo, aconteceu nos EUA em 1872, com a criação da primeira área institucionalmente protegida, o Parque Nacional de Yellowstone, por decorrência da grande expansão urbana e agrícola sobre as áreas naturais. Porém, a origem da prática de isolar áreas para a proteção da natureza é na Antiguidade e dava-se por questões culturais, religiosas, esportivas ou políticas. Depois desse marco, muitos outros países seguiram o exemplo americano, inicial-

mente nas categorias Parque e Reserva. Além do aumento da quantidade de áreas protegidas, houve também a ampliação da quantidade de categorias de manejo, da diversificação das finalidades e dos objetivos e normas para estas áreas.

No Brasil, em 1937, de acordo com um breve histórico sobre a criação e evolução conceitual das unidades de conservação apresentado por Braga e Maciel (2011), é criada a primeira área protegida, o Parque Nacional de Itatiaia e, em 1939 o Parque Nacional do Iguaçu e o da Serra dos Órgãos. Antes, porém, em 1934 é instituído, através do Decreto-lei n. 23.793, o Código Florestal Brasileiro, além dos Códigos de Águas e de Minas. Também neste mesmo ano é realizada a I Conferência Brasileira para a Proteção da Natureza, no Rio de Janeiro. Já em 1965, a Lei n. 4.771 institui o Novo Código Florestal Brasileiro, devido à ineficiência do Código anterior em evitar a devastação dos recursos florestais. E, em 1967, é instituída a Lei n. 5.197, conhecida como a Lei de Proteção à Fauna.

Apesar dos avanços relativos às questões ambientais no século XX, observa-se que a preocupação ainda não estava centrada na proteção da diversidade biológica, mas no desenvolvimento, quase puramente. Somente a partir da década de 70 e mais intenso na década de 80 que as políticas ambientais brasileiras e a elaboração de legislação específica para a proteção ambiental ocorrem de fato. Para ajudar nesse processo, em 1972 ocorre a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo. E assim, logo no início da década, em 1981, é promulgada a Lei n. 6.938, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente. Em 1985, a Lei n. 7.347 disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao Meio Ambiente. Em 1987, é publicado o Relatório Brundtland – “O Nosso Futuro Comum” – pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, documento que gera uma série de debates incentivando as Nações Unidas a convocar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92. Em 1988, após 21 anos de ditadura militar, é instituída a Constituição Federal, a “Constituição Cidadã”, que no Artigo 225 trata especificamente da proteção ao Meio Ambiente.

Logo adiante, em 1989, conforme Braga e Maciel (2011), na tentativa de unificar a política ambiental brasileira, inclusive no que tange à administração das unidades de conservação, é criado através da Lei n. 7.735 o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). No entanto, ao condensar toda a execução da política federal de meio ambiente em um só órgão, assim como aconteceu com o Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento Florestal (IBDF), criado em 1967 e com a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), criada em 1973, utilizou-se a ideia de concentrar os assuntos ambientais de orientação desenvolvimentista e preservacionista em uma única instância.

Já na década de 90 cria-se, dando sequência no avanço histórico da legislação ambiental no Brasil com base no *site* do Planalto (2015), o Decreto n. 750/93, que dispõe sobre o corte, a exploração e a supressão da vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica. Em 1996, o Decreto n. 1.922, que dispõe sobre o reconhecimento das Reservas Particulares do Patrimônio Natural. Seguindo nos avanços ambientais, em 1998, é instituída a Lei n. 9.605, a Lei de Crimes Ambientais. Chegando ao século XXI, em meados de 2000, através da Lei n. 9.985 é instituído o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e em 2002 o Decreto n. 4.340 que regulamenta este Sistema. A Lei do SNUC levou quase uma década para ser finalmente editada, por conta da existência de uma legislação até então esparsa e o descontrole da quantidade de tipologias de áreas protegidas. Esta Lei “imprimiu sistematicidade às tipologias de unidades de conservação e conciliou as abordagens conservacionista e preservacionista” (BRAGA; MACIEL, 2011, p. 160).

Em 2007, a gestão das UCs no âmbito federal deixa de ser responsabilidade do IBAMA, passando esta atribuição à nova instituição criada, o Instituto Chico Mendes de Conservação

da Biodiversidade - ICMBio. A competência desta nova Instituição está em “apresentar e editar normas e padrões de gestão de Unidades de Conservação federais; propor a criação, regularização fundiária e gestão das Unidades de Conservação federais; e apoiar a implementação do SNUC” (ICMBio, 2015).

Legislação e a efetividade do SNUC

A criação de uma Unidade de Conservação (UC), além das definições estabelecidas no SNUC, está amparada e regulamentada por outros instrumentos legais, que podem ser consultados no *site* do ICMBio, e com o comprometimento do Brasil em cumprir metas estabelecidas em convenções. Além de seguir as definições legais para a criação de uma UC, necessita também dos estudos técnicos, que são de suma importância para determinar os limites de uma UC, bem como o grupo e a categoria que esta irá pertencer. São realizados relatórios enfocando o meio natural (físico e biótico), cultural e socioeconômico. Faz-se também necessário o levantamento fundiário para determinar quem são os proprietários das terras, tamanho e localização, o plano de manejo para identificar o que poderá e o que não poderá ser feito na UC, a desapropriação das terras no caso da UC ser de proteção integral, que neste caso, legalmente as terras deverão ser do estado, fato que geralmente é levado até a justiça por não haver acordo entre estado e proprietário.

O Brasil está comprometido mundialmente, a partir da 10ª Conferência das Partes das Nações Unidas (COP 10) da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), ocorrida no Japão em 2010, com o cumprimento das Metas de Aichi, dentre as quais citamos a meta 11, referente a expansão e implementação de sistemas de áreas protegidas:

Até 2020, pelo menos 17% de áreas terrestres e de águas continentais e 10% de áreas marinhas e costeiras, especialmente áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, terão sido conservados por meio de sistemas de áreas protegidas, geridas de maneira efetiva e equitativa, ecologicamente representativas e satisfatoriamente interligadas e por outras medidas espaciais de conservação, e integradas em paisagens terrestres e marinhas mais amplas (MMA, 2015).

Seguindo o proposto neste documento, o Brasil está acima na meta de 17% de preservação somente no bioma Amazônia, onde atinge o percentual de 26,6% de área preservada, no entanto, somente pouco mais de 2% de Pampa é amparado por UCs (somando a esfera federal, estadual e municipal). Nesta perspectiva, estamos longe de atingir a meta definida. Na mesma problemática estão o Cerrado e a Caatinga, pois a convenção estava inserida em um contexto de preservação florestal, negligenciando biomas, como Pampa, Cerrado e Caatinga, conforme dados informados no *site* do jornal Zero Hora (2015). Embora tenhamos atualmente no Rio Grande do Sul 106 Unidades de Conservação implantadas, entre federais, estaduais e municipais, de acordo com a FEPAM (2015), muito ainda terá que ser feito para atingir as metas estabelecidas.

Dificuldades encontradas para a aplicação da legislação

Primeiramente, a criação, a implantação, a gestão e a manutenção de unidades de conservação da natureza dependem da vontade política para a concretização, conforme relatos colhidos na entrevista a profissionais da Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Sul – SEMA RS e da Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler - FEPAM, e em segundo, do aumento do quadro de funcionários nos setores

específicos e do melhoramento da infraestrutura básica nestas instituições. Outras dificuldades enfrentadas, conforme os relatos, para a aplicação da legislação do SNUC, são a falta de regularização fundiária, a sobreposição incompatibilizada de áreas e a relação problemática com a população do interior e do entorno da área a ser protegida ou conservada. Estas dificuldades refletem-se também na fase pós-criação da UC, quando se torna necessário realizar o levantamento fundiário da área que pertencerá à unidade, a elaboração do plano de manejo com a participação da comunidade interessada, as desapropriações, que podem gerar conflitos e terem de ser resolvidos judicialmente. Parte desta problemática se confirma no depoimento de Mercadante (2015):

O que faz da criação de unidades de conservação uma tarefa especialmente difícil são as resistências opostas pelas pessoas, grupos ou setores (e seus prepostos na política) que ocupam, exploram ou planejam explorar os recursos naturais, conhecidos ou potenciais, das áreas propostas, cujos interesses são diretos e imediatamente prejudicados pela criação das unidades, como, por exemplo, agricultores, madeireiros, mineradores, empresas de energia (petróleo, hidrelétricas), imobiliárias etc.

Diante disto, a efetiva implantação de uma unidade de conservação pode exigir longos anos de luta e muita energia transformada dos profissionais e cidadãos envolvidos com a causa ambiental. Muitos são os obstáculos encontrados no caminho, e de modo geral, são os mesmos ao longo da história da humanidade, dos quais já conhecemos os resultados negativos, mas que continuam a ser impostos por vários setores da sociedade, baseado em capital, individualismo e narcisismo. Vícios, dos quais os custos ambientais são reféns e cada vez mais elevados em consequência dos interesses políticos e econômicos, como exemplo, a expansão de monoculturas e de pastagens com espécies exóticas que estão degradando o bioma Pampa, cujos “campos têm uma importante contribuição no sequestro de carbono e no controle da erosão, além de serem fonte de variabilidade genética para diversas espécies que estão na base de nossa cadeia alimentar” (MMA, 2015).

Além dos custos ambientais, os custos sociais já não suportam a interpretação equivocada sobre progresso e desenvolvimento que os governantes apresentam, conforme descreve Machado e Oliveira (2004, p. 149):

A busca de ações para deter o curso das tendências mundiais identificadas no século passado, visando a minimizar os custos sociais, vai requerer do século XXI, sem sombra de dúvida, uma mudança no foco das ações relacionadas à pobreza e uma preocupação maior com a qualidade e o impacto do crescimento. No entanto, governantes do mundo todo ainda continuam a usar o ritmo de crescimento do PIB como medida de progresso e desenvolvimento, quando agora já se tem claro, ao longo da experiência do século passado, que a qualidade do desenvolvimento também é importante; mais ainda, ela resulta de uma complexa equação onde entram as instituições, os valores, a educação e a saúde, as políticas públicas, e o consenso da sociedade, e nenhum setor, separadamente, promove o desenvolvimento.

Neste sentido, a participação ativa da sociedade é fundamental na luta pela manutenção dos direitos conquistados, na busca de avanços e não de retrocessos para a preservação da diversidade biológica e para o desenvolvimento sustentável.

Considerações finais

As leis e as normas ambientais existem para que as futuras gerações tenham assegurado o direito de um meio ambiente saudável de uso comum, assim como tem o direito de conhecer todos os biomas existentes no nosso país e no mundo, porém, os governantes, seja na esfera municipal, estadual ou federal, dão maior importância ao desenvolvimento econômico, abrindo mão de um bem frágil e finito que são os recursos naturais. Deixar de assegurar a criação de novas unidades de conservação e manter as existentes para garantir a expansão da agricultura e áreas para reforma agrária é um retrocesso perante tudo que foi conquistado e uma vergonha perante aos demais países, uma vez que o Brasil possui a maior biodiversidade mundial, logo deveria ser mais rígido e cumprir o que se propôs a fazer.

Se o SNUC não for implantado com seriedade, contemplando todas as etapas e respeitando todas as funções especificadas, os seus objetivos não serão alcançados. Se cada nova gestão no poder público, caracterizar-se pela descontinuidade administrativa e os representantes governamentais continuarem elaborando seus planos de governo a sua maneira, as consequências não tardarão a aparecer, ou melhor, a se agravar, numa sociedade doente e carente de todo o tipo de atenção. Esta sociedade que não necessita de coisas e mais coisas materiais, que não precisa do consumismo, do capitalismo feroz, precisa é do respeito mútuo e de bons exemplos para se inspirar. Portanto, visando à superação de toda essa problemática, sugerimos algumas questões para reflexão referentes à capacidade da educação ambiental em esclarecer os entendimentos equivocados sobre desenvolvimento e à necessidade urgente de conscientização sobre a importância da conservação da biodiversidade e ainda, alertar para o compromisso da população em manter-se informado sobre as intenções do poder público frente às questões ambientais.

Referências

BRAGA, A.S.; MACIEL, M.A. O sistema nacional de unidades de conservação e o desafio de sua implantação. In: THEODORO, S.H. (Org.). **Os 30 anos da Política Nacional do Meio Ambiente**: conquistas e perspectivas. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

BRASIL. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 24 abr. 2015.

FEPAM. **Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e Áreas Protegidas no RS – 2009**. Disponível em: <http://www.fepam.rs.gov.br/images/reserva_mata.jpg>. Acesso em: 1º jun. 2015.

FUNDAÇÃO FLORESTAL; INSTITUTO FLORESTAL DE SP; WWF-BRASIL. **Unidades de conservação**: conservando a vida, os bens e os serviços ambientais. São Paulo: PDA, 2008. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/pda/_arquivos/prj_mc_061_pub_car_001_uc.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2015.

ICMBio. **Criação de unidades de conservação**. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/o-que-fazemos/criacao-de-unidades-de-conservacao.html>>. Acesso em: 5 jun. 2015.

ICMBio. **Nossas competências**. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/quem-somos/nossas-competencias.html>>. Acesso em: 5 jun. 2015.

JUNIOR, R.W.; SILVA, D.C.; SILVA, D. O. (Con.). **Metas de Aichi**: situação atual no Brasil. Brasília, DF: UICN, WWF-Brasil, IPÊ, 2011. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf2008_dcbio/_arquivos/metas_de_aichi_situao_atual_no_brasil__2011_download_147.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2015.

MACHADO, L.M.C.P.; OLIVEIRA, L. Percepção, Cognição, Dimensão Ambiental e Desenvolvimento com Sustentabilidade. In: GUERRA, A.J.T.; VITTE, A.C. (Orgs.). **Reflexões sobre a Geografia Física no Brasil**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

MERCADANTE, M. **Depoimento**: avanços e retrocessos pós SNUC. Disponível em: <<http://uc.socioambiental.org/o-snuc/depoimento-avan%C3%A7os-e-retrocessos-p%C3%B3s-snuc>>. Acesso em: 27 maio 2015.

MMA. **Pampa**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biomas/pampa>>. Acesso em: 4 jun. 2015.

PLANALTO. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 24 abr. 2015

PLANALTO. **Legislação**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-historica#content>>. Acesso em: 5 jun. 2015.

ZERO HORA. **Uma viagem ao banhado do Maçarico, mais nova Reserva Biológica do RS**. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/planeta-ciencia/noticia/2015/05/uma-viagem-ao-banhado-do-macarico-mais-nova-reserva-biologica-do-rs-4761894.html>>. Acesso em: 28 maio 2015.

Artigo recebido em 15/06/16. Aceito em 18/08/16.
