

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES E DESAFIOS

Manoel Pereira de Andrade ^{*}
Enaile do Espírito Santo Iadanza ^{**}

*Universidade de Brasília. Professor da Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária e Coordenador do Núcleo de Estudos Amazônicos da UnB (Brasília, Brasil, manoelpandrade@unb.br).

**Departamento de Participação Social da Secretaria de Governo da Presidência da República (Brasília, Brasil, enaileiadanza@gmail.com).

RESUMO

As Unidades de Conservação são territórios e recursos naturais com organização, funcionamento e estrutura relevantes, instituídas pelo poder público com objetivo de conservação e têm sido decisivas na formulação da estratégia de proteção da diversidade biológica. As Reservas Extrativistas são resultado da luta dos seringueiros da Amazônia brasileira, nos anos de 1980, contra a destruição das florestas e expropriação de suas terras. Estas instituições têm sido capazes de combinar a conservação do meio natural e os interesses de povos e populações locais pela garantia dos meios de trabalho e de seu modo de vida. Para que as Unidades de Conservação tenham o sucesso esperado, é preciso que haja compreensão por parte do poder público e da sociedade sobre a importância destes instrumentos. Nesse sentido, é fundamental que se estabeleçam políticas que respondam aos desafios pelos quais passam essas Unidades de Conservação na atualidade e proporcionem sua expansão e fortalecimento. As políticas a serem adotadas pelo poder público, destinadas a superar os desafios, somente serão bem sucedidas se contarem, em seu processo de elaboração, implementação e acompanhamento, com a participação efetiva dos povos e populações que trabalham e vivem nesses territórios de uso comum.

Palavras-chave: Áreas Protegidas; Unidade de Conservação; Amazônia; Reservas Extrativistas.

ABSTRACT

The Protected Areas are territories and natural resources that counts with relevant organization, function and structure instituted by government for conservation purpose and played a decisive role in the formulation of the protection strategy of biological diversity. Extractive Reserves are a result of the rubber tappers struggle in the Brazilian Amazon, in the 1980s, against the destruction of forests and expropriation of their land. These institutions have been able to combine the environment conservation and the interests from people and local populations to guarantee their means of work and way of life. In order to the Protected Areas achieve the expected success, there must be understanding by the government and the society on the importance of these instruments. In this sense, it is essential to establish policies to meet the challenges through which pass these protected areas today and provide expansion and strengthening. The policies to be adopted by the government, to overcome the challenges will only be successful if they count, in their preparation, implementation and monitoring, with the effective participation of people and populations who work and live in these common use areas.

Keywords: Protected Areas; Conservation Unit; Amazon; Extractive Reserves.

1. INTRODUÇÃO

Uma das razões de se instituir as Unidades de Conservação foi manter a natureza menos alterada possível. O propósito era desacelerar a dilapidação dos sistemas de bens ambientais e estéticos, preservar a diversidade biológica e cultural, além de responder aos interesses de setores sociais que lutavam pela defesa da natureza. É possível verificar, no presente texto, que esse propósito esteve presente nos Estados Unidos da América, na ocasião da criação de sua primeira área protegida, a partir de meados do século XIX, como no Brasil na década de 1930. As Unidades de Conservação têm sido decisivas na formulação da estratégia de proteção da biodiversidade, do meio natural e arquitetônico e de interesses socioambientais globais e locais.

No Brasil, as áreas protegidas têm sido resultado das racionalidades de povos, populações e comunidades tradicionais. A construção das Reservas Extrativistas pelos seringueiros da Amazônia brasileira, nos anos de 1980, é um exemplo contundente e exitoso de Unidade de Conservação. Elas combinam conservação do meio natural e interesses de povos e populações locais que lutavam contra a expropriação de seus territórios e recursos, contra o avanço da destruição das florestas e dos ecossistemas e pela garantia de seus meios de trabalho, sustento e modo de vida, que implicavam, necessariamente, na manutenção das florestas e das águas.

As Unidades de Conservação brasileiras ocupam lugar de destaque

nas políticas de conservação da natureza. A possibilidade de terem êxito depende da capacidade do país em aperfeiçoar o seu sistema de conservação da natureza e responder, à altura, os inúmeros desafios existentes. Entre eles destacam-se a efetivação da implantação das Unidades de Conservação; a sua ampliação em número e área e o estabelecimento de políticas que garantam uma melhor articulação institucional que tenha em conta as dimensões econômica, social e ecológica.

Para que as Unidades de Conservação tenham o sucesso esperado é preciso que haja compreensão por parte do poder público sobre a importância destes instrumentos e da decisão de estabelecer políticas que respondam aos verdadeiros desafios por que passam essas Unidades de Conservação na atualidade e proporcionem o seu fortalecimento. Tais políticas somente serão bem-sucedidas se contarem, no seu processo de elaboração, implementação e acompanhamento, com a participação dos povos e populações que trabalham e vivem nesses territórios ou a eles estão imbricados.

2. CONSTITUIÇÃO DOS PARQUES NACIONAIS

As Unidades de Conservação estabelecidas no Brasil têm desempenhado papel estratégico de proteção da diversidade biológica, cultural, do patrimônio natural e arquitetônico e, sobretudo, vêm exercendo uma importante função na garantia dos direitos dos povos,

populações e comunidades tradicionais. Estas instituições brasileiras de preservação e conservação do meio natural, cultural e de direitos são definidas globalmente como áreas protegidas. Conforme a União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN)¹, áreas protegidas são um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, destinado e gerido, através de meios legais e outros tipos de meios, que sejam eficazes para, a longo prazo, conservar a natureza, seus serviços ecossistêmicos e os valores culturais a ela associados (DUDLEY, 2008, p. 2).

Ao se referirem às áreas protegidas Cifuentes, Izurieta e De Faria (2000), reconhecem o papel importante que estas unidades territoriais podem exercer no modo tradicional de uso da terra e no desenvolvimento econômico diante do avanço intensivo do processo de exploração que este desenvolvimento tem alcançado nas últimas décadas em todos os continentes. As áreas protegidas podem contribuir para o desenvolvimento com sustentabilidade e para a melhoria de vida da sociedade no presente e futuro, especialmente para a das populações e comunidades tradicionais. Segundo esses autores, elas podem ainda ajudar na

manutenção de processos ecológicos essenciais que dependem de ecossistemas naturais; preservação da diversidade biológica de espécies e de sua variação genética; manutenção das capacidades produtivas dos

ecossistemas; preservação das características históricas e culturais importantes para os estilos de vida das populações tradicionais e bem estar das populações locais; salvaguarda de habitats críticos para a sobrevivência de espécies; fornecimento de oportunidades para o desenvolvimento de comunidades, pesquisa científica, educação, capacitação, recreação, turismo e redução de ameaças por fenômenos naturais; fornecimento de bens e serviços ambientais; e manutenção de fontes de inspiração humana e de orgulho nacional (p. 1-2).

Como foi assinalado pelos autores referidos, estas áreas protegidas são essenciais na preservação e conservação do meio natural e da cultura em todo mundo, tanto para as gerações presentes como para as futuras (CIFUENTES, IZURIETA e DE FARIA, 2000, p. 1-2).

O marco da constituição das áreas protegidas no mundo foi a criação do Parque Nacional de Yellowstone, nos Estados Unidos da América. Criado em 1872 às margens do rio Yellowstone, no Oeste dos Estados Unidos, este Parque Nacional procurou responder, em parte, a um intenso processo de apropriação da terra, de dilapidação dos recursos naturais, de concentração de renda e de poder desencadeado nos Estados Unidos, particularmente após meados

do século XIX. Esse processo de expansão da fronteira dos Estados Unidos, desencadeado principalmente após a sua independência e a revolução industrial, esteve fortemente relacionado com a guerra civil (1861-1865) e com a política pública de distribuição de terras denominada de Homestead Act. Esse ato de reforma agrária, sancionado pelo presidente Abraham Lincoln em 1862, foi responsável por uma intensa expropriação dos povos originários do Oeste estadunidense, favorecendo a devastação dos recursos naturais como as florestas, fontes de águas e os solos.

A corrida para se apropriar das terras do Oeste americano foi relativamente rápida. Em apenas três décadas, grande parte das terras públicas já havia sido apropriada privadamente e submetida a um intenso processo de degradação de seu meio natural e de violência humana. Segundo Koppes (1988) apud Diegues (1994), em 1890

os custos ambientais e sociais tornaram-se evidentes, e as celebrações do final do século foram também marcadas pela ansiedade, tensão e dúvidas. A situação era tão grave que o Census Bureau, em seu famoso relatório de 1890, declarou que as fronteiras para novas expansões agrícolas estavam fechadas e que a maioria das terras devolutas governamentais haviam sido apropriadas (p. 21).

O decreto de criação do Parque Nacional de Yellowstone limitou o acesso e uso dos recursos naturais desta área a ser protegida por parte das populações e reservou ao governo o seu domínio, controle e a sua administração.

Esta experiência de formação de Parques Nacionais, ocorrida nos Estados Unidos da América, passou a ser repetida em vários países mundo. No “Canadá, em 1885; Nova Zelândia, em 1894; Austrália e África do Sul, em 1898” (ARAÚJO, 2012, p. 37). Ainda no século XIX, em 1899, o México criou o Bosque Nacional el Terreno Llamado Monte Vedado del Mineral del Chico. O Chile criou, em 1926, o Parque Nacional Vicente Pérez Rosales, a Argentina, em 1934, o Parque Nacional Nahuel Huapi e o Parque Nacional de Iguazú. A Venezuela e o Brasil criaram, em 1937, os seus primeiros Parques Nacionais. Na Venezuela foi criado o Parque Nacional Henri Pittier e, no Brasil, o Parque Nacional de Itatiaia², nos meses de fevereiro e junho, respectivamente.

3. ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL

As áreas protegidas existentes atualmente no Brasil guardam certa semelhança com a primeira experiência de criação de uma área protegida no mundo. É notório que nestes processos de construção dos Parques Nacionais estiveram presentes razões socioeconômicas e, principalmente ambientais. É necessário assinalar que as manifestações de natureza humanísticas e culturais também foram relevantes na formação de

opiniões em defesa do meio natural e da institucionalização de diversas áreas protegidas, como pode ser verificado nos processos ocorridos nos Estados Unidos e no Brasil (DRUMMOND, FRANCO e OLIVEIRA, 2010; DEAN, 1996).

Nos anos de 1930, na esteira da grande crise mundial de 1929 e do processo revolucionário brasileiro, medidas conservacionistas foram adotadas pelo governo Getúlio Vargas e, de alguma forma, também estiveram relacionadas às mesmas causas econômicas, culturais e ambientais que motivaram a criação de áreas protegidas em outros países. Na década de 1930 foram criados os primeiros Parques Nacionais no Brasil. Foram assinados vários decretos³ de proteção ambiental e outorgada uma Constituição considerada ecologicamente progressista. “O governo Vargas decretou, entre maio de 1933 e outubro de 1934, a conselho de Sampaio, Hoehne, Andrade e outros conservacionistas, uma série de códigos regulamentando expedições científicas, uso da água, minas, caça e pesca e florestas. Uma nova Constituição, também promulgada em 1934, encarregava os estados e o governo central da proteção de <belezas naturais e monumentos de valor histórico ou artístico>” (DEAN, 1996, p. 275-276).

Além da criação do Parque Nacional de Itatiaia, em 1937, o governo do Getúlio Vargas criou, nesta mesma década, mais dois Parques: o Parque Nacional da Serra dos Órgãos, no estado do Rio de Janeiro e o Parque Nacional do Iguaçu no

estado Paraná, ambos no ano de 1939. Deve-se destacar que a criação do Parque Nacional do Iguaçu, pelo presidente Getúlio Vargas, ocorreu três anos depois da criação do Parque Nacional de Iguazú, pela República da Argentina, e a quase 70 anos da criação pelos Estados Unidos do Parque Nacional de Yellowstone.

O sistema de unidades de conservação brasileiro herdou, em parte, o conceito, o formato e as experiências adquiridas de mais de cem anos com a criação, implantação, organização e funcionamento dos Parques Nacionais.

4. CONSTRUÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA

O Brasil viveu nos anos 1970 um intenso processo de crescimento econômico e de expansão de sua fronteira agrícola, no bojo da conhecida “modernização conservadora” da agricultura. As obras dos professores Octavio Ianni, *Ditadura e Agricultura: o desenvolvimento do capitalismo na Amazônia (1964-1978)*; Otávio Guilherme Velho, *Frentes de Expansão e Estrutura Agrária: estudo dos processos de penetração numa área da Transamazônica* e José Graziano da Silva, *A Modernização Dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*, publicadas nos anos 1972, 1979 e 1981, respectivamente, analisam com profundidade a natureza e a intensidade o processo de expansão da fronteira agrícola e do capitalismo no campo brasileiro. Os estudos de Ianni e Velho se dedicam principalmente aos processos de transformação ocorridos

em regiões da Amazônia.

O modelo de desenvolvimento adotado pelos governos brasileiros no período da ditadura militar (1964-1985) foi baseado em fartos incentivos financeiros, proporcionados pelo Estado e por suas políticas públicas voltadas para a implementação de infraestruturas e para a construção de um aparato institucional de desenvolvimento nacional e regional. Este processo de “modernização conservadora”, ocorrido no campo brasileiro, foi extremamente desigual e danoso para os povos indígenas, para as populações locais e para o meio ambiente.

Foi nesse contexto que se desenvolveu uma estratégia de formulação de um sistema de unidades de conservação no Brasil. Um passo nessa direção foi o estudo *Uma Análise de Prioridades em Conservação da Natureza na Amazônia* de Wetterberg, Pádua, Castro e Vasconcellos, realizado pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, em 1976, que serviu de base para a elaboração de uma proposta de sistema de unidades de conservação do Brasil. Esse estudo de 1976, coordenado por Gary Wetterberg, através do Projeto de Desenvolvimento e Pesquisa Florestal, teve como um de seus objetivos “identificar e localizar as unidades de conservação existentes planejadas na Amazônia”. Outro objetivo foi “propor um esquema geral de um programa de conservação que dê devida consideração à diversidade desta região, permita a identificação áreas prioritárias a serem preservadas, e seja suficientemente flexível para

adaptar-se a futuras descobertas científicas” (WETTERBERG, et al., 1976, p. 4).

Em suas recomendações finais, o referido estudo reforça a importância de se definir áreas prioritárias para a conservação e organizar um sistema de proteção, particularmente na Amazônia. Das sete recomendações, duas apontam neste sentido. O estudo recomenda, primeiramente, “que sejam desenvolvidos critérios que permitam determinar os limites específicos para as unidades de conservação dentro das áreas gerais identificadas”, e “que uma viável Rede de Unidades de Conservação seja criada na Bacia Amazônica com ênfase especial nas áreas identificadas” (WETTERBERG, et al., 1976, p. 46).

Deve-se ressaltar a importância do estudo coordenado por Wetterberg (1976) para a construção de um sistema brasileiro que pudesse identificar, definir, organizar e tipificar o conjunto de áreas prioritárias para a preservação e conservação de bens biológicos e culturais. A experiência do coordenador desse estudo em países Latino-Americanos e em regiões da Amazônia Continental foi de grande valia para o êxito alcançado.

O aumento da consciência da gravidade da crise ambiental desencadeada nos campos e nas cidades, principalmente, a partir da Segunda Guerra Mundial; o acúmulo, no Brasil e internacionalmente, de experiências de proteção da natureza e de suas populações e o arcabouço legal instituído no Brasil, em especial após os anos 1970, deram sustentação jurídica e sociopolítica para se avançar na

construção de instituições capazes de conservar o meio natural e de assegurar os direitos dos povos, populações e comunidades. A aprovação da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA (1981); da Constituição Cidadã (1988); e a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (2000) são alguns dos exemplos do arcabouço legal desta sustentação.

Assim, em 1981, o Brasil passou a ter um marco legal que proporcionava aos entes federados a base para todas as políticas públicas de meio ambiente, unificando em todo território nacional as estratégias e diretrizes destinadas ao meio ambiente. A Política Nacional do Meio Ambiente foi instituída pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Esta lei também criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, cujo “objetivo é estabelecer um conjunto articulado e descentralizado de ações para a gestão ambiental no País, integrando e harmonizando regras e práticas específicas que se complementam nos três níveis de governo” (BRASIL, 2016).

No que se refere à Política Nacional do Meio Ambiente, seu propósito é “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (BRASIL, 1981). Ela também define alguns conceitos básicos a serem adotados pelos entes federados, o que veio a contribuir para a melhor organização estatal relacionada ao meio ambiente.

Conceituou meio ambiente, degradação da qualidade ambiental, poluição, poluidor e recursos ambientais. De uma forma geral, a Política Nacional do Meio Ambiente possibilitou reforçar o conceito de que todo cidadão tem direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, pressuposto que adquire status constitucional a partir da promulgação da Carta Magna, em 1988.

A Constituição Federal de 1988 dá destaque ao meio ambiente ao destinar um artigo à essa temática. Em seu artigo 225, ela consolida o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. No inciso III desse mesmo artigo, a Constituição Federal prevê a criação de espaços protegidos em todo território nacional: “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.

Na mesma perspectiva de garantir o direito ao meio ambiente sadio foi criado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC através da lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 e regulamentada pelo decreto nº 4.340, de 22 de agosto

de 2002. Esta lei define unidade de conservação como sendo o “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (BRASIL, 2000).

O SNUC, em seu sétimo artigo organiza as Unidades de Conservação em dois grupos com características específicas. Um deles é o das Unidades de Proteção Integral, que têm como objetivo a preservação da natureza, sendo permitido apenas o uso indireto de seus recursos naturais. O outro grupo é o das Unidades de Uso Sustentável, cujo objetivo consiste em compatibilizar o uso sustentável de parte de seus recursos naturais com a conservação da natureza. A referida lei ainda define categorias de unidades de conservação em cada um desses grupos. No grupo das Unidades de Proteção Integral estão as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, os Parques Nacionais, os Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida Silvestre. No grupo das Unidades de Uso Sustentável estão as Áreas de Proteção Ambiental, as Áreas de Relevante Interesse Ecológico, as Florestas Nacionais, as Reservas Extrativistas, as Reservas de Fauna, as Reservas de Desenvolvimento Sustentável e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural.

Deve-se assinalar a importância que estas áreas protegidas possuem como detentoras de bens ambientais,

estéticos e econômicos. Mas é necessário, além disso, destacar o papel vital que determinadas categorias de áreas protegidas brasileiras têm na reprodução social de povos e populações como fonte de recursos e, essencialmente, como território de trabalho e de vida. Como exemplo, pode-se citar as reservas extrativistas, especialmente na Amazônia, cujo significado é marcado pela história de luta social e econômica.

5. RESERVA EXTRATIVISTA: UM EXEMPLO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO

Essas Unidades de Conservação foram formuladas e postas em prática a partir das experiências e lutas dos trabalhadores extrativistas que buscavam a conservação do meio ambiente e a manutenção dos espaços onde realizavam o seu trabalho e viviam. Conforme Andrade (2003), “a institucionalização das Reservas Extrativistas, que estava baseada em estratégias que garantissem os direitos de acesso e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais, veio contrariar o padrão histórico de expropriação e concentração das terras amazônicas e brasileiras, de uma forma geral” (p. 531).

Conforme referido pelo autor, as Reservas Extrativistas representam para os seringueiros, produtores diretos de borracha nativa da Amazônia brasileira, “o reconhecimento de áreas de floresta, ocupadas tradicionalmente por seringueiros e outros extrativistas, como áreas de domínio da União, com usufruto

exclusivo dos seringueiros organizados em cooperativas ou associações. Nas reservas extrativistas não há títulos individuais de propriedade. Nelas serão respeitadas a cultura e as formas tradicionais de organização e de trabalho dos seringueiros, que continuarão a realizar a extração de produtos de valor comercial como a borracha, a castanha e muitos outros, bem como a caça e a pesca não predatórias, juntamente com pequenos roçados de subsistência em harmonia com a regeneração da mata. As reservas extrativistas não serão áreas inviáveis economicamente: garantida a floresta, os seringueiros organizados aumentarão a produtividade, introduzindo inovações tecnológicas adequadas. Além disso, darão continuidade à criação de escolas, postos de saúde e cooperativas geridas por seringueiros. A reserva extrativista não é apenas a reforma agrária dos seringueiros, mas também uma forma de preservação da natureza pelos que dela dependem, e uma alternativa econômica para a Amazônia” (CNS et al. apud ANDRADE, 2003, p. 544).

O debate iniciado nos primórdios dos anos 1980 pelos seringueiros na

Amazônia, liderados por Chico Mendes, e a construção do conceito de Reserva Extrativista, aprimorado e aprovado no Primeiro Encontro Nacional dos Seringueiros da Amazônia, em outubro de 1985, foi fundamental para dar originalidade às unidades de conservação, principalmente aquelas que vieram constituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) como sendo de uso sustentável.

O assassinato de Chico Mendes, em dezembro de 1988, fez radicalizar o movimento dos seringueiros e dos povos da floresta acabou por pressionar ainda mais o governo brasileiro, obrigando-o a pautar e aprovar, em 1990, definitivamente a proposta de Reserva Extrativista, que passou a ser uma política pública, especialmente para a região da Amazônia. O Decreto nº 98.897, de 30 de janeiro de 1990, definiu as Reservas Extrativistas como “espaços territoriais destinados à exploração autossustentável e conservação dos recursos naturais renováveis, por população extrativista” (BRASIL, 1990).

Esta categoria de Unidade de Conservação tem grande expressão

Tabela 1 - Reservas Extrativistas na Amazônia e no Brasil e respectivas áreas e percentagens.

	Amazônia	Brasil
Número de Reservas Extrativistas	72	90
Área de Reservas Extrativistas	137.807 km ²	144.610 km ²
Área total de Unidades de Conservação	1.137.199 km ²	1.552.769 km ²
% de área de Reserva Extrativista no total das Unidades de Conservação	27,1%	9,3%

na Amazônia brasileira, como é possível observar na tabela 1, que mostra o número de Reservas Extrativistas na Amazônia e no Brasil com suas respectivas áreas e percentagens relacionadas aos totais das unidades de conservação. As Reservas Extrativistas representam 27% do total das áreas das Unidades de Conservação da Amazônia, percentual três vezes maior do que aquele aferido em todo o Brasil.

A figura institucional das Reservas Extrativistas foi reforçada com a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Esse Sistema define Reserva Extrativista como “uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade” (BRASIL, 2000). As Reservas Extrativistas são, como outras Unidades de Conservação, importantes para a conservação da floresta amazônica, principalmente pelo fato de poderem funcionar como barreiras às frentes de expansão de atividades que destroem os recursos naturais e expropriam a terra às populações tradicionais. Deve-se destacar que o seu valor acrescido está relacionado à sua categoria de uso sustentável.

6. DESAFIOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DA ESTRATÉGIA

O Brasil enfrenta na atualidade desafios significativos para efetivar um Sistema de Unidades de Conservação que garanta a preservação da diversidade biológica e que proporcione o uso sustentável de seus recursos naturais. Os desafios estão relacionados às questões globais, regionais e locais. Para serem solucionados, o país deve compreender a importância vital das áreas protegidas para a sustentabilidade socioambiental no presente e futuro. Também deve conceber estratégias à altura desses desafios que estabeleçam políticas de proteção e conservação do patrimônio natural. Para isso é preciso reconhecer, objetivamente, o papel preponderante de participação dos povos e populações na efetivação de suas áreas protegidas e de seus bens ecológicos.

Pode-se organizar esses desafios em três grupos: o relacionado à implantação das Unidades de Conservação já existentes; o de ampliar o seu número e área e um terceiro grupo de aperfeiçoar o atual Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Para responder a estes desafios o país deve enfrentar questões de ordem financeira, técnica, administrativa e organizativa e, principalmente, no âmbito da participação social.

É notório o fato de que inúmeras Unidades de Conservação, criadas ao longo das últimas décadas, não estão consolidadas, haja visto o passivo fundiário e os conflitos de sobreposição existentes entre territórios indígenas, terras quilombolas, áreas de projetos de assentamentos da reforma agrária e outros espaços ocupados e de usufruto

de comunidades tradicionais, além de uma série de outras deficiências institucionais associadas às condições de trabalho dos gestores das Unidades de Conservação e de suas infraestruturas.

O aprofundamento da participação social nas Unidades de Conservação brasileiras se faz necessário. Um dos desafios consiste em consolidar e tornar efetivos os espaços de participação. A Política Nacional de Meio Ambiente, a Constituição Cidadã, o Sistema Nacional de Meio Ambiente, entre outros, preveem a participação da sociedade na gestão e funcionamento das Unidades de Conservação. O governo federal e setores organizados da sociedade brasileira, ao longo dos últimos anos, têm feito um esforço para tornar a participação social nas políticas públicas uma prática efetiva de governo. A institucionalização da Política Nacional de Participação Social-PNPS, através do Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014, é resultado desse esforço. Todos estes instrumentos dão base legal à participação social em áreas prioritárias de proteção ambiental. No entanto, é necessário torná-los efetivos, buscando o envolvimento amplo dos membros das comunidades envolvidas e a consolidação destes espaços através da concretização de suas decisões, ações e políticas.

No caso das Unidades de Conservação, esses espaços participativos devem refletir as vontades de homens e mulheres que têm buscado uma forma inclusiva e sustentável em seu sistema e base de recursos naturais e na melhoria

de vida. Neste sentido é importante tornar visíveis os atores sociais envolvidos nas conquistas para o acesso a esses territórios de conservação; em sua institucionalização e na sua implantação e funcionamento.

É desafiador articular os espaços participativos existentes nas Unidades de Conservação. A troca de experiências, apontando os sucessos, erros e desafios, contribui para o enfrentamento de situações críticas; para a formação da cidadania e colaboração na construção da sustentabilidade e da conservação do uso dos recursos naturais. A excessiva fragmentação e a reduzida interconexão dos processos participativos dificultam a concretização das necessidades e desejos dos envolvidos e limita a representação política, social e institucional destes atores em instâncias nacionais de participação social e, conseqüentemente, os tornam invisíveis.

Por fim, deve-se referir que muitas das medidas necessárias para a superação desses problemas extrapolam a autonomia e as atribuições dos órgãos ambientais, exigindo a elevação do tema ao centro do debate e decisão sobre o projeto de desenvolvimento do país. Afinal sem consolidar o patrimônio contido nas Unidades de Conservação, o Brasil dificilmente manterá no futuro o ideário do desenvolvimento sustentável. A via mais curta para alcançá-lo passa por radicalizar a participação dos atores associados a essas unidades na definição dos destinos de sua conservação.

7. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ANDRADE, Manoel Pereira de. *Amazônia: seringueiros, recursos, mercado e direitos*. Lisboa, 2004. 727 f. Tese (Doutorado em Engenharia Agrônoma) - Instituto Superior de Agronomia, Universidade Técnica de Lisboa.

ARAÚJO, Marcos Antônio Reis. *Unidades de Conservação: importância e história no mundo*. In: ARAÚJO, Marcos Antônio Reis; MARQUES, Cleani Paraíso & BITTENCOURT, Rogério Fábio (Org.). *Unidades de Conservação no Brasil: o caminho da gestão para resultados*. São Carlos: Rima Editora, 2012. p. 37-50.

BANDUCCI, Álvaro & BARRETTO, Margarita (Org.). *Turismo e Identidade Local: uma visão antropológica*. Campinas: Papyrus, 2001. 208 p.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. *Cadastro Nacional de Unidades de Conservação*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>>. Acesso em: 13 de março de 2016.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. 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, Distrito Federal, v. 163, Seção 1, 23 de agosto de 2003, p. 9-11.

BRASIL. Decreto n. 5.758, de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, Distrito Federal, v. 73, Seção 1, 17 de abril de 2006, p. 1-5.

BRASIL. Decreto n. 98.897, de 30 de janeiro de 1990. Dispõe sobre as reservas extrativistas e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, Distrito Federal, v. 22, seção 1, 30 de janeiro de 1990, p. 2122-2123.

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, Distrito Federal, v. 119, seção 1, 2 de agosto de 1981, p. 16.509.

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. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, Distrito Federal, v. 138, Seção 1, 19 de julho de 2000, p. 1-6.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Amazônia: unidades de conservação: auditoria coordenada*. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2014. 64 p. (Sumários Executivos).

BRITO, Maria Cecília Wey de. *Unidades de Conservação: intenções e resultados*. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2000. 230 p.

CIFUENTES A. Miguel; IZURIETA V. Arturo; DE FARIA, Hélder Henrique. *Medición de la Efectividad del Manejo de Areas Protegidas*. Turrialba: WWF: IUCN: GTZ, 2000. 105 p.

CIFUENTES, A. Miguel. *Reservas de Biosfera: Clarificación de su marco conceptual y diseño y aplicación de una metodología para la planificación estratégica de un subsistema nacional*. Tesis Mag. Scientiae. Universidad de Costa Rica y CATIE, 1983. 109 p.

DEAN, Warren. *A Ferro e Fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. 484 p.

DIEGUES, Antônio Carlos. *O Mito Moderno da Natureza Intocada*. São Paulo: NUPAUB, Universidade de São Paulo, 1994. 163 p.

DRUMMOND, José Augusto; FRANCO, José Luiz de Andrade; OLIVEIRA, Daniela de. *Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil*. In: GANEM, Roseli Senna (Org.) *Conservação da Biodiversidade: legislação e políticas públicas*. Brasília: Edições Câmara, 2010. (Série memória e análise de leis, n. 2). p. 341-386.

DUDLEY, N. (Editor). *Directrices para la Aplicación de las Categorías de Gestión de Áreas Protegidas*. Gland, Suiza: UICN, 2008. 96 p.

IADANZA, Enaile do Espírito Santo. *Pantanal de Mato Grosso: espaço em transformação*. Lisboa, 2008. 352 f. Tese (Doutorado em Geografia e Planejamento Regional, especialidade de Geografia Humana)

- Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.

IANNI, Octavio. *Ditadura e Agricultura: o desenvolvimento do capitalismo na Amazônia (1964-1978)*. 2 ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986. 249 p.

OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press, 1990. 280 p.

SILVA, Gustavo Bianchi & BOTELHO, Maria Izabel V.. *O Processo Histórico da Modernização da Agricultura no Brasil (1960-1979)*. *Revista de Extensão e Estudos Rurais*, Viçosa, v. 3, n. 1, p 93-125, jan./jun. 2014.

SILVA, José Graziano da. *A Modernização Dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. 192 p. (Coleção Agricultura e Sociedade).

VELHO, Otávio Guilherme. *Frentes de Expansão e Estrutura Agrária: estudo dos processos de penetração numa área da Transamazônica*. 2 ed., Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. 178 p. (Coleção Agricultura e Sociedade).

VERÍSSIMO, Alberto; ROLLA, Alicia; VEDOVETO, Mariana & FURTADA, Sílvio de Melo (Org). *Áreas Protegidas na Amazônia Brasileira: avanços e desafios*. Belém: Imazon; São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011. 87 p.

WETTERBERG, G. B.; PADUA, M. T. J.; CASTRO, C. S. & VASCONCELOS, J. M. C. *Uma*

Análise de Prioridades em Conservação da Natureza na Amazônia. Projeto de Desenvolvimento e Pesquisa Florestal (PRODEPEF), PNUD/FAO/IBDF/BRA-45, 1976, 63 p. (Série Técnica 8).

NOTAS

1. Em inglês, International Union for Conservation of Nature (IUCN). Essa instituição foi fundada em 1948, com sede em Gland, na Suíça.

2. As primeiras áreas protegidas do Brasil foram criadas em 18 de dezembro de 1861 na cidade do Rio de Janeiro. As áreas denominadas de Floresta da Tijuca e Floresta das Paineiras foram criadas pela decisão 577 do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, através Portaria de 11 de dezembro de 1861. Passados cem anos, estas áreas protegidas passaram, posteriormente, a compor o Parque Nacional do Rio de Janeiro através do Decreto nº 50.932, de 6 de julho de 1961. Na atualidade, esta unidade é denominada de Parque Nacional da Tijuca, instituído pelo Decreto nº 60.183, de 8 de fevereiro de 1967.

3. O Presidente decretou, apenas nos meses de janeiro e de julho de 1934, os Códigos da Caça e Pesca (Decreto nº 23.672, de 2 de janeiro de 1934); o Florestal (Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934); o das Águas (Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934); e o de Minas (Decreto nº 24.642 de 10 de julho de 1934).

