

Gestão ambiental pública no Brasil: políticas, instituições e modelos de gestão das unidades de conservação federais¹



*Hueliton da Silveira Ferreira**
*Henrique dos Santos Pereira***

Resumo

O estudo trata das mudanças ocorridas na gestão administrativa e operacional das Unidades de Conservação Federais (UCFs) a partir da criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), criado pela Lei n.º 11.516, de 28 de agosto de 2007, como uma autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama (Lei n.º 6.938/81). Essas mudanças significaram, dentre outros aspectos, o rompimento do arranjo institucional baseado na divisão política da Federação e descentralizado por meio de superintendências estaduais, vigente desde a época do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF (1967-1989), sendo mantida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, enquanto este foi responsável pela gestão das UCFs até 2007. Um modelo que foi substituído por um mais concentrador e centralizador implementado pelo ICMBio que inicialmente vinculava as UCFs diretamente ao órgão central sem a intermediação de estruturas regionais. As Unidades de Conservação Federais passaram por inúmeros órgãos de gestão, desde o Serviço de Parques do Ministério da Agricultura

*Professor Associado III, Universidade Federal do Amazonas-UFAM. Ex-Superintendente do IBAMA/AM (2003-2009). E-mail: hueliton.ferreira@icmbio.gov.br

**Doutor em Ecologia. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia. E-mail: hpereira@ufam.edu.br



até as diretorias do Ibama e mais recentemente do ICMBio. O objetivo do trabalho foi analisar criticamente as mudanças introduzidas pelo ICMBio em comparação aos modelos anteriores, sobretudo aqueles implantados durante a gestão do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente – Ibama (1989-2006). Foram analisadas as políticas de gestão pública no Brasil voltadas para a temática ambiental, especialmente seus efeitos para a gestão das UCFs e os modelos de gestão adotados ao longo do tempo e do espaço, passando pelas instituições inicialmente encarregadas das atribuições de gestão das UCFs, até os mais recentes do Ibama e ICMBio. A criação do ICMBio representou mudanças significativas também no arranjo geopolítico e organizacional da gestão das UCFs. No Ibama, era mantida uma estrutura descentralizada, que obedecia o recorte da geopolítica federativa e que se baseava em superintendências estaduais. Assim, cada UC era vinculada administrativamente a uma determinada superintendência estadual e tecnicamente a uma das diretorias nacionais finalistas. Por outro lado, muitas UCFs possuem áreas que estão inseridas em mais de um Estado da Federação e, portanto, abrangem mais de uma área de jurisdição. Quando criado, o ICMBio apresentava um padrão altamente concentrador de administração, já que deixaram de existir instâncias intermediárias entre a UC e administração central. No entanto, percebe-se que estrutura concentrada do ICMBio, aos poucos, vem se descentralizando com a criação das Coordenações Regionais – CRs e mais recentemente dos Núcleos de Gestão Integrada – NGIs. Outra iniciativa que também aponta para um movimento de descentralização tem sido o reconhecimento oficial de Mosaicos de Unidades de Conservação.

Palavras-chave: gestão pública; Unidades de Conservação; Ibama; ICMBio.

Abstract

The study deals with the changes occurred in the administrative and operational management of the Federal Conservation Units (FCUs) since the creation of the Chico Mendes Institute for Biodiversity Conservation (ICMBio), created by Law 11.516, of August 28, 2007, as an autarchy subordinated to the Ministry of Environment and a member of the National Environment – Sisnama (Law 6.938/81). These changes meant, among other things, the breakup of the institutional arrangement based on political division of the federation and decentralized by state-level superintendencies, existing since the time of the Brazilian Institute for Forestry Development – IBDF (1967-1989), had



being held by the Brazilian Institute of Environment and Renewable Natural Resources – Ibama, while it was responsible for managing the FCUs until 2007. The previous model was replaced by a more centralizing and concentrator one, implemented by ICMBio that initially tied FUCs directly to the central body without the mediation of regional structures. Since then, the federal conservation units have undergone numerous management bodies from the Park's Service of the ministry of agriculture to the boards of Ibama and more recently ICMBio. The study aimed to critically analyze the changes introduced by ICMBio compared to previous models, especially those deployed during the management of the Brazilian Institute of Environment – Ibama (1989-2006). Therefore, we analyzed the policies of public administration in Brazil focused on environmental issues, especially their effects on the management of FCUs and management models adopted over time and space, through the institutions initially entrusted the tasks of managing FCUs, to the most recent ones: Ibama and ICMBio. The creation of ICMBio also represented significant changes in geopolitical arrangement and organizational management of FCUs. In Ibama, was kept a decentralized structure which followed the outline of geopolitics federal and state superintendents relied on. Thus, each UC was administratively linked to one state-level superintendence and technically to one of the national finalistic boards. Moreover, many FCUs have areas that are located in more than one state of the federation and therefore cover more than one jurisdiction. When created, ICMBio showed a highly concentrator pattern of administration since intermediary bodies between the FUCs and the central administration ceased to exist. However, it is noticeable that the concentrated structure ICMBio is gradually being decentralized due to the creation of the Regional Coordination – CRs and more recently with the creation of the Centers for Integrated Management – NGI. Another initiative that also points to a move towards decentralization has been the official recognition of Mosaics of Conservation Units.

Keywords: public management; Conservation Unity; Ibama; ICMBio.

Introdução

Os discursos sobre a premente necessidade de implantação das Unidades de Conservação (UCs), com afirmações como “tirá-las do papel”, “fazê-las alcançar seus objetivos”, geralmente se limitam diagnosticar como causas,



e sua antítese as soluções, a insuficiência da dotação orçamentária (recursos financeiros) e a necessidade de uma gestão local mais eficiente (recursos humanos) (BORGES *et. al.*, 2007).

Mas dificilmente as ações decorrentes enfatizaram igualmente esses dois componentes. Durante o período em que as Unidades de Conservação Federais – UCFs foram administradas pelo Ibama (1989-2006), há relatos de UCs que, mesmo possuindo razoável dotação de recursos financeiros, não tinham recursos humanos suficientes, enquanto outras, mesmo com dinheiro e pessoal, não conseguiam executar seu orçamento de forma eficiente.

Mesmo nas UCFs em que os recursos seriam aplicados e executados conforme determinava seu Plano Operativo Anual – POA e as normas de execução financeira do governo ou de programas de agentes financiadores externos, não se verificaram um planejamento e reflexão sobre a viabilidade da UC no longo prazo e sua sustentabilidade nas dimensões social, econômica e ambiental. Levando a um quadro de gestão voltado para o atendimento às emergências do presente.

As mudanças na gestão administrativa das UCFs começaram em 2002 com o primeiro concurso feito pelo Ibama desde a sua criação, em 1989, para provimento de pessoal para a recém-criada carreira de Analista Ambiental (MMA, 2007).

Com a formação das equipes locais de analistas ambientais passou a existir, de fato, uma possibilidade de se praticar a gestão local das Unidades de Conservação. Em 2007, com o desmembramento do Ibama, foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, integrante do Sisnama (Sistema Nacional de Meio Ambiente), que apresentou um novo modelo de organização administrativa para as UCs.

Com as UCs deixando de ser geridas pelo Ibama, passaram a fazer parte de um novo arranjo organizacional com fim mais especializado e melhor orientado quanto às atribuições federais no campo da conservação da biodiversidade, como determinado inicialmente no decreto de criação do novo órgão (MEDAUAR, 2009; MENIS e CUNHA, 2011).

Neste artigo analisamos as mudanças ocorridas nos processos administrativos e políticos da gestão central das UCFs ao longo da trajetória da gestão ambiental pública no Brasil. Avaliando os impactos das novas estruturas

político-organizacionais a partir da análise das mudanças introduzidas pelos órgãos gestores ao longo da política ambiental brasileira.

Observamos que as análises comparativas sobre os sistemas de áreas protegidas em vários países destacam principalmente as questões relacionadas quanto à categorização e representatividade das áreas protegidas, suas relações com os marcos regulatórios internacionais, tais como a UICN (União Internacional para Conservação da Natureza) e a CDB (Convenção da Diversidade Biológica), além de como esses sistemas de áreas protegidas se posicionam nas políticas nacionais de meio ambiente e dos sistemas nacionais do meio ambiente. Há análises muito mais sobre os marcos legais regulatórios desses sistemas do que propriamente sobre os modelos institucionais de gestão públicos adotados e suas formas administrativas e instrumentos de gestão pelos diferentes países (DOUROJEANNI, 2007).

Diante desse quadro, o governo brasileiro promoveu mudanças organizacionais quanto à gestão administrativa operacional e finalista de Unidades de Conservação Federais. Mais recentemente essas mudanças começaram a se intensificar com a criação do ICMBio.

Desde então, o antigo modelo representado pelo seu antecessor Ibama vem sendo modificado com a substituição de estruturas organizativas, procedimentos, normas e regulamentações administrativo-organizacionais. Mais recentemente, foram criadas as Coordenações Regionais – CRs e os Núcleos de Gestão Integrada – NGIs. Tais mudanças sucessivas demonstram que o processo de transição para um novo modelo político-organizacional, que substitua o antigo, ainda está em franca fase de implantação.

Para elaboração deste trabalho, utilizamos estratégias de coleta e análise de dados que julgamos mais adequadas a tais questionamentos. Utilizando-se de uma sequência de etapas estabelecidas para direcionar a metodologia aplicada a desenvolver a pesquisa. Ou seja, o caminho a ser percorrido ao longo do trabalho científico para que se possam alcançar seus objetivos propostos (FACHIN, 2006).

Como momento metodológico para esta pesquisa buscou-se o estudo das instituições, o significado das mudanças, suas origens, por meio da pesquisa documental. A metodologia da pesquisa documental buscou analisar as mudanças estruturais e político-organizativas da gestão local das UCs analisando a estrutura dos órgãos gestores ao longo do tempo.

Analisamos, assim, as políticas de gestão pública no Brasil voltadas para a temática ambiental, especialmente seus efeitos para a gestão das Unidades de Conservação Federais e os modelos de gestão adotados ao longo do tempo e do espaço.

Os órgãos públicos federais e a gestão das Unidades de Conservação

Inicialmente era o Serviço Florestal do Ministério da Agricultura que detinha a responsabilidade de gerir as Unidades de Conservação Federais, perdurando até 1967.

O Decreto-Lei n.º 289, de 28 de fevereiro de 1967, criou o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), e a administração e criação de Unidades de Conservação foi atribuída ao Departamento de Parques Nacionais e Reservas Equivalentes. Em 1974, foi criado um conselho consultivo, o Conselho Nacional de Unidades de Conservação (Decreto n.º 73.601, de 18 de fevereiro de 1974).

O Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) foi criado pela Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Essa mesma lei criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) como o órgão superior do Sisnama.

Em 1981 foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), sendo instituída como órgão central do Sisnama.

Contudo, com a criação da Sema, esperava-se que esta fosse acumular todas as funções de gestão das áreas protegidas, deixando ao IBDF somente a responsabilidade de fomentar o desenvolvimento da economia florestal. Por razões de cunho político, isso não ocorreu, uma vez que todo o conjunto de áreas criadas até então havia sido mantido sob a gestão do IBDF (MEDEIROS, 2006). Com isso, a Sema acabou estabelecendo um programa próprio de áreas protegidas que ficariam a ela subordinadas (MERCADANTE, 2001).

Por meio da Lei n.º 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, a partir da incorporação das funções do IBDF, da Sema, da Sudepe e, ainda, da Superintendência da Borracha – Sudhevea. O Decreto n.º 97.946, de 11 de julho de 1989, e a Portaria n.º 445, de 16 de agosto de 1989, do Ministério do Interior, determinaram a autoridade e atuação do Ibama.



Conselho Nacional de Unidades de Conservação foi alterado para o Conselho de Valorização de Parques (Decreto n.º 97.946, de 11 de julho de 1989), especificamente para apoiar na formulação de uma política geral para a criação, melhoramento, administração e uso das unidades de conservação (artigo 81 da Portaria n.º 445, de 16 de agosto de 1989). Foi mantido, também, o Conselho Nacional de Proteção à Fauna (Decreto n.º 97.633, de 10 de abril de 1989), que inclui, como uma de suas tarefas, a elaboração de propostas a respeito da criação e estabelecimento de unidades de conservação (artigo 1). A Portaria Ibama n.º 241, de 30 de agosto de 1994, regulamentou os atributos desse conselho.

Até a criação do Ibama, o IBDF e a Sema trabalhavam paralelamente em termos da legislação ambiental e criação de sistemas nacionais de unidades de conservação, o que resultou numa certa confusão.

Enquanto o IBDF se preocupava em organizar um sistema baseado em situações de manejo (graus de perturbação, manejo e função), a Sema se preocupava em criar um sistema que viabilizava a legislação conservacionista, notavelmente os artigos do Código Florestal da Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965, e a Lei de Proteção à Fauna (n.º 5.197, de 3 de janeiro de 1967), dentro dos mandamentos da Política Nacional do Meio Ambiente de 1981.

As unidades criadas pela Sema incluem Áreas de Proteção Ambiental, Estações e Reservas Ecológicas e Áreas de Relevante Interesse Ecológico. Enquanto que categorias tradicionais sob a administração do IBDF incluíam Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Florestas Nacionais.

Na descrição do Plano do Sistema de Unidades de Conservação no Brasil (MA-IBDF/FBCN 1982) foram contempladas as seguintes categorias baseadas também no Código Florestal e na Lei de Proteção à Fauna: Categoria de Importância Nacional – Parque Nacional, Reserva Científica ou Biológica, Monumento Natural e Santuário ou Refúgio de Vida Silvestre; Categoria de Manejo Complementar – Estação Ecológica, Rio Cênico, Estrada Parque, Reserva de Recursos e Reserva Florestal; Categoria de Manejo Adicional – Parque Natural, Floresta Nacional, Reserva Indígena, Reserva de Fauna, Parque de Caça e Monumento Cultural; Categoria de Manejo Regional ou Local – Parque Estadual, Parque Municipal, Reserva Biológica Estadual, Reserva Biológica Municipal, Parque de Caça Estadual, Parque de Caça Municipal e outros; e Categoria de Manejo de Importância Mundial, Reserva da Biosfera,

Reserva de Patrimônio Mundial.

Esse esquema nunca foi legalizado. Além disso, foi criada a categoria de Reserva Particular do Patrimônio Natural pelo Ibama (Decreto n.º 98.914, de 31 de janeiro de 1990), e a Reserva Extrativista, criada por uma modificação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (artigo 9-V, Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981) pela Lei n.º 7.804, de 18 de julho de 1989.

O Ibama perdeu mais algumas funções com a criação do Serviço Florestal Brasileiro – SFB –, por meio da Lei n.º 11.284, de 2006, a Lei de Gestão de Florestas Públicas.

A Medida Provisória n.º 366, de 27 de abril de 2007, criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes –, com a finalidade de:

I – executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e ao monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;

II – executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis, ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União;

III – fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade; e

IV – exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União. Na mesma MP, foram redefinidas as atribuições do Ibama, que passaram a ser as seguintes:

I – exercer o poder de polícia ambiental;

II – executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, ao monitoramento e ao controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e III – executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.



O contexto das Unidades de Conservação no Brasil

O aumento da degradação do meio ambiente e a difusão de práticas não sustentáveis de uso dos recursos naturais vêm acarretando o desaparecimento de um número cada vez maior de espécies. Conforme Sedjo *et. al.* (2007: 6), a estimativa do número total de espécies no mundo é de aproximadamente 14 milhões. No entanto, desse total, apenas dois milhões encontram-se descritas pelos cientistas. De posse dessas informações e do fato de que o desaparecimento de espécies e variedades gera incertezas quanto à possibilidade de seu uso e da manutenção do equilíbrio ecológico, tornam-se recomendáveis opções em prol da conservação, tais como o estabelecimento de áreas protegidas.

No Brasil, as áreas protegidas incluem as áreas de Proteção Permanente, as Reservas Legais, as Terras Indígenas e as Unidades de Conservação (UCs). Tais unidades fazem parte de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), cujo objetivo é delimitar áreas de proteção integral de fauna, flora e belezas naturais. Fazem parte desse sistema as Reservas Biológicas, as Estações Ecológicas, as Áreas de Relevante Interesse Ecológico, as Reservas Particulares de Patrimônio Natural, as Reservas Ecológicas e os Parques Nacionais. Além das UCs de uso sustentável que possuem objetivo de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Em razão dessas abordagens sobre os valores distintos da biodiversidade para a sociedade, cabe salientar duas propostas para proteção da diversidade biológica conhecidas como conservação *in-situ* e conservação *ex-situ*. De acordo com o art. 2.º, da CDB de 1992, a conservação *in-situ* é “a conservação de ecossistemas e habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios em que tenham desenvolvido suas propriedades características”. Já a conservação *ex-situ*, segundo a CDB de 1992, em seu art. 2.º, é a “conservação de componentes da diversidade biológica fora de seus habitats naturais”.

A CDB de 1992 dá uma ênfase especial à conservação *in-situ*, visto que não basta conservar os indivíduos, já que eles fazem parte de um ecossistema e que, portanto, para “salvar” uma espécie, torna-se essencial mantiverem seus habitats (RYLANDS e BRANDON, 2005). A partir dessa argumentação,



tem-se que uma das principais formas de preservar a biodiversidade é por meio da criação de áreas protegidas.

A maior parte das UCFs foi criada nas décadas de 1980, 1990 e 2000, sob a influência de pressões internacionais que resultaram em políticas de Estado e programas governamentais desde a Política Nacional de Meio Ambiente, instituída no início dos anos 1980, passando por programas federais, tais como o programa Nossa Natureza, do governo Sarney (KOHLHEPP, 1992) e o Programa Áreas Protegidas da Amazônia – Arpa (Figura 1). Com destaque para as categorias de Florestas Nacionais (Flonas), Parques Nacionais (Parnas) e Reservas Extrativistas (Resexs) (Figura 2).

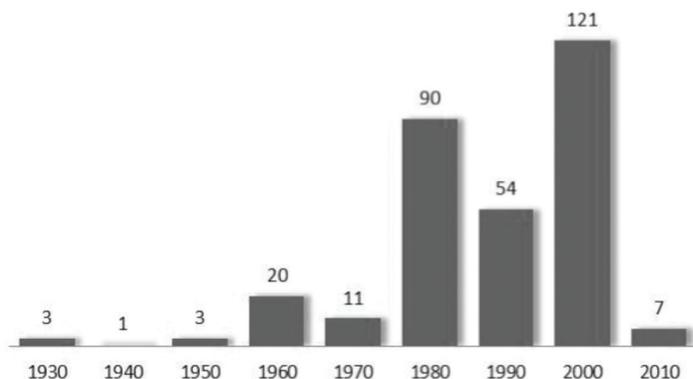


Figura 1 - Número de Unidades de Conservação Federais criadas por década (Total 310).

Fonte dos dados: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. Organização: Ferreira, 2011.

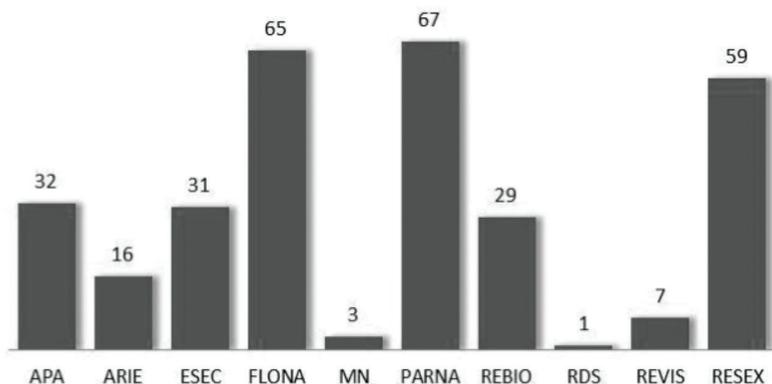


Gráfico 2 - Número de Unidades de Conservação Federais por categoria (Total 310).

Fonte dos dados: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. Organização: Hueliton Ferreira, 2011.

Classificação das Unidades de Conservação (UCs)

Essas unidades são espaços instituídos pelo poder público que têm por objetivo a conservação dos recursos naturais, incluindo os mananciais, ou que possuam características naturais relevantes (BRASIL, 2000).

Uma relação das categorias de classificação das UCs, sugeridas pela União Internacional para a Conservação da Natureza – UICN (IUCN, 2003, MORSELLO, 2001), assim definidas: Ia: área de proteção manejada para fins científicos – reserva natural estrita; Ib: área de proteção manejada para a proteção da vida silvestre – área silvestre; II: manejo de áreas protegidas para a proteção dos ecossistemas e recreação – parque nacional; III: manejo de áreas protegidas para a conservação de recursos naturais específicos – monumento natural; IV: manejo de área protegida marinha protegida; VI: manejo de áreas protegidas para o uso sustentável dos ecossistemas naturais – manejo dos recursos das áreas protegidas (Quadro 1).

<i>Grau de Proteção</i>	<i>Unidades de Conservação</i>	<i>Descrição</i>	<i>Propriedade</i>	<i>UICN</i>
Uso Sustentável (proteção parcial dos atributos naturais)	Área de Proteção Ambiental (APA)	Áreas geralmente grandes e públicas que, quando zoneadas, são reguladas para permitir o uso sustentável dos recursos naturais e, também, manter a qualidade ambiental.	Pública/privada: federal, estatal ou municipal.	V
	Área de Interesse Ecológico (Arie)	Áreas geralmente pequenas com características naturais extraordinárias, mas quase não há presença humana. Podem, também, ser áreas que possuem espécies endêmicas.	Pública/privada: federal, estatal ou municipal.	V
	Floresta Nacional (Flona)	Áreas do domínio público, criadas para atividades do desenvolvimento econômico, técnico e social, incluindo atividades de pesquisa e uso sustentável da floresta.	Pública: federal, estatal ou municipal.	VI



	Reserva Extrativista (Resex)	Áreas extrativistas, utilizadas pelas comunidades tradicionais como seus meios de subsistência e sobrevivência. O objetivo é assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da reserva.	Pública: federal, estatal ou municipal.	VI
	Reserva de Fauna	Uma área natural com populações de espécies de fauna terrestre e aquática residentes e migrantes. São permitidas pesquisas científicas e atividades para finalidades econômicas.	Pública: federal, estatal ou municipal.	VI
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Área natural que abriga uma população nativa, que possui uma tradição de uso sustentável dos recursos naturais.	Pública: federal, estatal ou municipal.	VI
	Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)	Representam áreas naturais bem conservadas e reconhecidas por lei, que são protegidas pela iniciativa dos seus proprietários. A lei permite que essas áreas sejam usadas para o turismo, a recreação ou a pesquisa, e para extração limitada.	Proprietários individuais ou incorporados.	II, I a
Proteção Integral aos atributos naturais	Estação Ecológica (EE)	Representa os ecossistemas brasileiros, com limitações severas no uso. São apenas realizadas atividades de pesquisa, educação ambiental e as visitas são monitoradas.	Pública: federal, estatal ou municipal.	I a



Reserva Biológica (Rebio)	Áreas que agem como refúgios para valores nacionais como a biodiversidade, permitindo somente atividades de pesquisa e a educação ambiental.	Público: federal, estatal ou municipal.	I b, I a
Parque Nacional (Parna)	Geralmente são áreas grandes com características excepcionalmente naturais. São reservadas atividades para a educação ambiental, pesquisa e outras atividades de monitoramento para a não degradação ambiental.	Pública: federal, estatal ou municipal.	II
Monumento Natural	Visa proteger paisagens locais raras ou belezas cênicas grandes.	Pública/privada: federal, estatal ou municipal.	III
Refúgio de Vida Silvestre	Proteção dos ambientes naturais, que garantem condições para a reprodução da espécie e/ou as comunidades presentes no local ou a migração de flora e fauna.	Pública/privada: federal, estatal ou municipal.	III

Quadro 1 - Classificação das Unidades de Conservação.

Fonte: BRASIL (2000), IUCN (2003).

Como referido anteriormente, o número e a área total de Unidades de Conservação Federais aumentaram de forma contínua nas últimas décadas. As taxas de crescimento foram, respectivamente, aproximadamente 673% e 2.642,2%, entre os anos de 1970 e 2000 (GEOBRASIL, 2002). Essa preocupação com o meio ambiente também vem sendo estabelecida em outros países. Até recentemente, os parques eram vistos como limitadores de oportunidade de desenvolvimento econômico e a criação deles era ativamente combatida por madeireiros, mineradores e proprietários de terra (TERBORGH e VAN SCHAIK, 2002). Contudo, essas UCs não têm sido instrumentos eficazes na conservação da biodiversidade. Um dos motivos de base técnica para essa ineficácia é o montante das áreas ser insuficiente para a proteção integral por bioma, dada as grandes dimensões do território e a diversidade de ecossistemas



do Brasil (MAURY, 2002).

Outra questão relacionada à baixa efetividade das áreas protegidas diz respeito à sua configuração. Muitas dessas áreas são tão pequenas que não satisfazem algumas espécies como, por exemplo, os carnívoros e outros grandes mamíferos que requerem grandes áreas para a sua sobrevivência (NEWMARK, 1995 *apud* TERBORGH e VAN SCHAIK, 2002). Baseado na teoria do equilíbrio de biogeografia insular, reservas maiores alojam um maior número de espécies e, também, minimizam os efeitos de borda e as taxas de extinção (MORSELLO, 2001, PRIMACK e RODRIGUES, 2002).

Também é relevante o tamanho das UCs, discute-se a melhor extensão e forma dessas unidades. Outros aspectos como a proximidade e o isolamento de áreas protegidas, além do número de reservas, interferem na redução ou aumento da diversidade biológica nessas UCs.

Para alguns autores, somente 8,6% dessas áreas estão razoavelmente implementadas, enquanto as demais estão minimamente ou não estão implementadas. Além disso, 28% das unidades não possuem uma infraestrutura adequada e regularizada e, algumas dessas, não possuem sequer sede administrativa. O fato é que a maioria das UCs de todas as regiões brasileiras encontrava-se em situação precária e apresentava problemas diferentes. Enquanto a Região Norte enfrentava o problema da falta de funcionários e equipamentos, na Região Sul nenhuma UC possuía planos de manejo (SÁ e FERREIRA, 1999).

A Gestão das Unidades de Conservação no Brasil

No Brasil as unidades de conservação integram o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, criado pela Lei n.º 9.985, de 18/7/2000, e tem o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) como órgão consultivo e deliberativo; o Ministério do Meio Ambiente (MMA) como o órgão central coordenador do sistema; como órgãos executores estão o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, até 2007, e depois o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, no âmbito federal, e os órgãos estaduais e municipais, com a função de implantação do sistema, subsidiando as propostas de criação e administração das UCs.



O SNUC é fruto de quase uma década de discussões, sobretudo quanto à presença ou não de pessoas dentro das unidades, e, apesar do inegável avanço que proporcionou à questão das APs no Brasil, não conseguiu atingir plenamente sua pretensão inicial de criação de um sistema que pudesse integrar, por meio de um único instrumento, a criação e gestão das distintas tipologias existentes no país. Se, por um lado, ele tem o mérito de racionalizar e otimizar em parte essa questão, ele também aprofundou a divisão existente entre as diferentes tipologias de áreas protegidas que ficaram excluídas do seu texto (MEDEIROS, 2006).

Medeiros (2006) acrescenta ainda que, ao consolidar, mesmo que não intencionalmente, as UCs como tipologia dotada de maior visibilidade e expressão, e dotá-las de instrumentos mais concretos de gestão, as outras tipologias que ainda continuaram a existir mesmo após a criação do SNUC – as Áreas de Preservação Permanente, Reservas Legais, as Terras Indígenas e as Áreas de Relevante Interesse Ecológico (Aries) – continuaram relegadas aos mesmos problemas históricos de gestão e não dispor de instrumentos de integração e articulação com as ações previstas para as Unidades de Conservação (MEDEIROS, 2006).

No caso das terras indígenas, a maior parte concentra-se na Amazônia Legal. São 413 áreas em 108.029.834 hectares, representando 20,7% do território amazônico e 98,6% da extensão de todas as terras indígenas do país, cuja variedade ou singularidade dos ecossistemas que abrigam e a situação de relativa preservação dos seus recursos naturais, devem ser consideradas como componente fundamental para uma estratégia nacional de conservação e uso sustentável da biodiversidade (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2007).

Embora garantido nos instrumentos legais, o caráter conservacionista das terras indígenas e sua integração à política nacional de gestão das APs, não há referência no SNUC sobre a importância das populações indígenas no manejo das APs brasileiras, representando, portanto, uma abordagem parcial de planejamento da conservação diante de outras possibilidades de instituir um planejamento mais abrangente, especialmente em regiões com extensas áreas naturais como a Amazônia.

No intuito de construir uma agenda que inserisse no debate a inclusão das APs e não somente as UCs, foi instituído o Plano Nacional de Áreas Protegidas – PNAP (criado pelo Decreto n.º 5.758, de 17/4/2006.), após seis

anos da criação do SNUC. O PNAP é responsável pela integração das terras indígenas e das comunidades remanescentes de quilombos no planejamento e gestão da conservação. Constituindo um avanço nas discussões sobre a consolidação do SNUC, o plano define objetivos, metas e estratégias para estabelecer um sistema mais abrangente de APs.

Para o alcance dos seus objetivos, quais sejam a implantação do SNUC e a gestão integrada das UCs com outras áreas, públicas ou privadas, o plano pretende atender, em parte, a meta-chave 8 (Todas as áreas protegidas existentes e futuras serão manejadas e estabelecidas em plena conformidade com os direitos dos povos indígenas, nômades e comunidades locais), definida na Cúpula Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (MMA, 2007).

Políticas Públicas Ambientais e suas interfaces com as UCFs

Nesse contexto de gestão de Unidades de Conservação, devemos considerar a exigência de adaptação às mudanças globais e regionais que tem recaído sobre os agentes públicos inseridos em um ambiente de fortes restrições institucionais, mudança de padrões na interação entre o público e o privado e a pressão por resultados advinda da sociedade civil, de modo geral.

Tais mudanças passaram a exigir do setor público um papel coordenador mais atuante. Reparcelamento do Estado, parcerias entre público e privado, novos atores organizados da sociedade civil, dentre outros, fazem parte do debate sobre política pública não só para o Brasil, mas também para os países em desenvolvimento como um todo.

Assim, o sucesso de uma política depende de diversos fatores que requerem tratamento adequado. Segundo Roura (1995), dentre os fatores a serem observados para a realização de políticas públicas, além dos tipos de políticas mais adequados, destacam-se: (a) *as maneiras de intervir na vida dos agentes*; (b) *os níveis de intervenção e fases da formulação*; (c) *o método de planejamento mais adequado a essa intervenção* e (d) *as restrições políticas* mais comuns a serem trabalhadas.

Quanto às *maneiras de intervir na vida dos agentes* (a), Roura (1995) salienta que o governo pode fazê-lo de três maneiras: *persuasão, estimulação e regulação*. A *persuasão* implica uma apelação aos sentimentos cívicos dos cidadãos. A *estimulação* supõe uma apelação a interesse pessoal, geralmente por meio de



concessão de benefícios, no que cabe também o inverso: a penalização. No caso da *regulação*, o governo leva os agentes, pela via obrigatória, a regularizarem a uma determinada situação.

Os teóricos sustentam, então, que o governo pode direcionar o comportamento dos agentes econômicos e sociais aos objetivos de política econômica. O autor citado lembra que as três maneiras estão estritamente relacionadas e que a medida a ser utilizada depende, em boa parte, do objetivo da política e da qualidade dos agentes.

Os níveis de intervenção e as fases da formulação (b) estão relacionados entre si. Alguns autores esboçam os componentes de uma formulação política que busca atender às exigências atuais. Martiner (1967, citado por NOGUEIRA e MEDEIROS, s/d) divide a formulação em quatro momentos, que definem os níveis de intervenção: a Formulação de Objetivos ou *Política* propriamente dita, os *Planos*, os *Programas* e os *Projetos*.

A formulação de objetivos dá início ao planejamento governamental. Nesse momento, as decisões são tomadas na arena política, resultado da interação entre a opinião pública, os partidos políticos e os demais agentes sociais interessados. Definem-se, assim, as diretrizes gerais, originando a política governamental ou política(s) setorial(is). Essa orientação leva à construção de um *plano*. A finalidade do plano é reduzir o número de alternativas de ação. Em seguida, inicia-se o terceiro momento: a programação para a formulação dos *programas*, para as quais deve haver uma seleção cuidadosa dos fins e dos meios apropriados para o alcance dos objetivos estabelecidos no primeiro passo. O quarto momento é composto pela elaboração dos *projetos* derivados dos programas.

No tocante à realização do planejamento das políticas, Nogueira e Medeiros (s/d) assinalam diversas correntes teóricas, que poderão nortear a escolha do *método de planejamento mais adequado a essa intervenção*. As alternativas de planejamento, segundo os níveis de intervenção, têm grau de participação pequeno ou elevado, dependendo do objetivo da política e da realidade dos agentes envolvidos.

Na gestão das UCFs, o caráter participativo tem sido solicitado pela sociedade. Essa participação começa a ser mais percebida nas formulações e execuções de políticas espaciais, regionais e locais, com a qual se busca mais eficácia dos resultados, favorecida pelo maior conhecimento da realidade dos

agentes envolvidos. A participação torna-se também estratégia para superar possíveis *restrições políticas* (d).

Como a sociedade civil organizada tem cobrado a participação na formulação e desenvolvimento de políticas, uma estrutura social que a favoreça pode se contrapor a interesses poderosos, assumindo lugar de destaque na definição de políticas regionais e locais.

Os modelos de gestão mais recentes Ibama e ICMBio

As análises comparativas sobre os sistemas de áreas protegidas em vários países destacam principalmente as questões relacionadas quanto à categorização e representatividade das áreas protegidas, suas relações com os marcos regulatórios internacionais, tais como a UICN e a CDB, e como esses sistemas de áreas protegidas aparecem dentro das políticas nacionais de meio ambiente e dos sistemas nacionais do meio ambiente. Fala-se muito mais sobre os marcos legais regulatórios desses sistemas, do que sobre os modelos institucionais de gestão públicos adotados e suas formas administrativas e instrumentos de gestão.

No Brasil, com a criação do ICMBio, a gestão das UCF passou a ser de responsabilidade de uma autarquia especializada, num movimento de desconcentração da gestão ambiental no nível federal. Ao contrário do Ibama, uma autarquia que concentrava todas as ações federais, o ICMBio executa somente aquelas relacionadas às questões da conservação da biodiversidade e em particular da gestão do sistema nacional de unidades de conservação.

A criação do ICMBio representou mudanças significativas também no arranjo geopolítico e organizacional da gestão das UCFs. No Ibama, que mantinha uma estrutura descentralizada que obedecia o recorte da geopolítica federativa e que se baseia em superintendências estaduais. Neste modelo, cada UC era vinculada administrativamente a uma determinada superintendência estadual e tecnicamente a uma das diretorias nacionais finalistas. No entanto, muitas UCFs possuem área que estão inseridas em mais de um estado da federação e, portanto abrangem mais de uma área de jurisdição. Na sua criação, o ICMBio apresentava um modelo altamente concentrado de administração já que deixaram de existir instâncias intermediárias entre a UC e administração central. No entanto, percebe-se que estrutura concentrada do ICMBio, aos



poucos vem se descentralizando com a criação das Coordenações Regionais – CRs e mais recentemente dos Núcleos de Gestão Integrada – NGI. Outra iniciativa que também aponta para um movimento de descentralização tem sido o reconhecimento oficial de Mosaicos de Unidades de Conservação.

Considerações finais

As Unidades de Conservação Federais foram administradas pelo Ministério da Agricultura até 1967, quando o Departamento de Parques Nacionais e Reservas equivalentes foi estabelecido no então recém-criado Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF). A Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema) foi criada em 1973, no Ministério do Interior (NOGUEIRA-NETO e CARVALHO, 1979), e, em 1981, iniciou um programa de estações ecológicas.

Em 1989, Sema e IBDF foram unidos, junto com as superintendências de pesca e da borracha, para formar o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), ainda dentro do Ministério do Interior. A Diretoria de Ecossistemas responsabilizou-se pelos parques nacionais, reservas biológicas e estações ecológicas. Um Conselho Nacional de Unidades de Conservação foi criado para cuidar das políticas gerais de criação, aperfeiçoamento e utilização das Unidades de Conservação, porém não se tem registros de seu funcionamento.

A criação do Ibama foi parte de uma grande reestruturação e organização governamental de suas instituições ambientais. O Sistema Nacional do Meio Ambiente foi estabelecido em 1981, e regulamentado em 1990, com seis componentes (MMA, 1999). O Ibama, inicialmente no Ministério do Interior, tornou-se parte do novo Ministério do Meio Ambiente. Acima do Ministério do Meio Ambiente está o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), órgão consultivo e deliberativo com representação forte e notável da sociedade civil, incluindo as organizações não governamentais.

A criação do Ibama, em 1989, conferiu à gestão ambiental no Brasil, extremamente fragmentada até então, uma unicidade e organização que permitiram grandes avanços na proteção do meio ambiente.

No tocante à gestão das Unidades de Conservação Federais, observou-se que as políticas do governo federal sempre fora, no sentido de reestruturar

e buscar modernizar tal gestão, ora criando órgãos novos, ora dividindo órgãos ou mesmo fundindo órgãos. Sendo para cada momento político dessas mudanças, as Unidades de Conservação sofreram diferentes níveis de intervenção e experimentaram diferentes modelos de implantação para elas.

De um modo geral, a criação do ICMBio significou que as ações de gestão das UCFs passaram a ser priorizadas e melhor orientadas. O maior aporte de recursos tem permitido melhorar ou mesmo criar os instrumentos de gestão como conselhos gestores e planos de manejo. Quando da gestão pelo Ibama, os recursos financeiros eram priorizados para outras ações em detrimento às UCs. Os recursos destinados às UCs e descentralizados pelas superintendências estaduais eram muito reduzidos, além de executados com baixa eficiência. Com o modelo adotado pelo ICMBio, os recursos centralizados são executados por meio de contratos nacionais, o que vem permitindo que um volume maior de insumos e serviços chegue até as UCs.

Além disso, há de se considerar que somente após a criação do ICMBio é que o Ministério do Meio Ambiente deslançou uma estratégia efetiva para a movimentação de recursos extraorçamentários advindos dos pagamentos de compensação ambiental, previstos no SNUC para empreendimentos de significativo impacto ambiental. Isso significou um aporte inédito de recursos para aplicação direta em ações finalistas nas UCFs.

Deve-se considerar nas análises das informações fornecidas pelos gestores que, no Brasil, houve historicamente uma postura política de se criar UCs para depois se pensar na sua implantação e para mais além ainda pensar se a definição da categoria de manejo fora a mais adequada. O que trouxe reflexos para a gestão das UCFs independente do órgão gestor e do modelo de gestão adotado, nos noventa anos de história da gestão pública de áreas protegidas no país.

Notas

¹ Parte do trabalho de conclusão apresentado ao mestrado profissionalizante em Gestão de Áreas Protegidas da Amazônia (MPGAP) do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia – INPA.



Referências

ARAÚJO, Marcos Antônio. *Unidades de Conservação no Brasil: da República à gestão de classe mundial*. Belo horizonte: Segrac, 2007.

ALMEIDA, Julian Garcia Alves. Políticas públicas e gestão ambiental. *Caderno Gestão Ambiental e Políticas Públicas*, 2005. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/ea/adm/admarqs/JulianAlmeida.pdf>>

BARBORAK, J. R. Mitos e realidade da concepção atual de áreas protegidas na América Latina. In: Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 1997, Curitiba. *Anais...* Curitiba: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação / Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 1997, p. 39-47.

BORGES, Iwanaga, MOREIRA & DURIGAN. Uma análise geopolítica do atual sistema de unidades de conservação na Amazônia Brasileira. *Política Ambiental*, n.º 4, agosto, 2007. ISSN 1809-8185. Acessada em novembro de 2011. No link: hkhk.com.br

BOOTH, D. E. Ecological Economics. Ethics and the limits of environmental economics. *Economis Departament*. Milwaukee, USA: Marquette University, 1993.

BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CABRAL, Nájila Rejanne Alencar Julião & SOUZA, Marcelo Pereira. *Área de Proteção Ambiental, Planejamento e Gestão de Paisagens Protegidas*. 2.ª ed. revisada e atualizada. São Carlos: Editora Rima, 2005.

CORRÊA, Marcos Sá. Unidades de Conservação no Contexto Político: setenta anos de equívocos. In: NUNES, Maria de Lourdes; TAKAHASHI, Leide Yassuco; THEULEN, Verônica (Orgs.). *Unidade de Conservação, atualidades e tendências*. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2007, p. 292-295.

DOUROJEANNI, Marc J. Sistema de áreas protegidas em América Latina: teoria y práctica. In: NUNES, Maria de Lourdes; TAKAHASHI, Leide Yassuco; THEULEN, Verônica (Orgs.). *Unidade de Conservação, atualidades e tendências*. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2007, p.

240-254.

DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. *O mito moderno da natureza intocada*. 4.^a ed. São Paulo: USP / Hucitec, 2004.

FACHIN, O. *Fundamentos de Metodologia*. São Paulo: Saraiva, 2006.

MERICO, Luiz Fernando Krieger (et. al.). *Construindo caminhos: uma contribuição à transformação do Ibama*. Brasília: Ibama, 2005.

MAURY, C. M. *Avaliação e identificação de áreas e ações prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade nos biomas brasileiros*. Brasília: MMA / SBF, 2002, 404 p.

MILANO, M. S (Org.). Por que existem as Unidades de Conservação? In: *Unidades de Conservação, atualidades e tendências*. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002.

_____. *Pesquisa Social: Teoria e Criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MORSELLO, Carla. *Áreas protegidas públicas e privadas: seleção e manejo*. 2.^a ed. São Paulo: Anablume, 2008.

MERCADANTE, Maurício. Avanços na implantação do SNUC e desafios para o futuro. In: NUNES, Maria de Lourdes; TAKAHASHI, Leide Yassuco; THEULEN, Verônica (Orgs.). *Unidade de Conservação, atualidades e tendências*. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2007, p. 49-53.

_____. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC. In: BENJAMIN, A. H (Org.). *Direito Ambiental das Áreas Protegidas*. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 2001, p. 190-231.

MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, vol. IX, n.º 1, jan./jun., 2006.

MMA. *Criação e Consolidação de Unidades de Conservação* [2005]. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/sbf/dap/ffinanci.html#fumbio>>. Acesso em: 12 fev. 2007.

MEDAUAR, Odete. *Coletânea de legislação ambiental, Constituição Federal*. 8.^a ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MENIS, Paulo & CUNHA, Iane Paula Rego. Unidades de Conservação: breve histórico. *Revista UNI*, Imperatriz (MA), ano 1, n.º 1, p. 53-62, janeiro/julho, 2011.

NUNES, Maria de Lourdes; TAKAHASHI, Leide Yassuco; THEULEN, Verônica. (Orgs.). *Unidade de Conservação, atualidades e tendências*. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2007.

NEDER, R. O Problema da Regulação Pública Ambiental no Brasil. In: FERREIRA, L & VIOLA, E (Orgs.). *Incertezas de Sustentabilidade na Globalização*. Campinas: Unicamp, 1996, p. 217-234.

NOGUEIRA, J. M.; MEDEIROS, M. A. A; ARRUDA, F. S. T. Valoração Econômica do Meio Ambiente: ciência ou empirismo. *Cadernos de Ciência e Tecnologia*, v. 17, 2000, p. 81-115.

NOGUEIRA, J. M.; MEDEIROS, M. A. A. *As interfaces entre políticas setoriais e a política de meio ambiente: aspectos conceituais e operativos básicos da política pública*. Brasília, 1999.

PÁDUA, M. T. J. Efetividade das Políticas de Conservação da Biodiversidade. In: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2000, Campo Grande. *Anais...* Campo Grande: IAP, 2000, vol. I, p. 104-116.

PRIMACK, R. B; RODRIGUES, E. *Biologia da Conservação*. Londrina: Planta, 2002, 328 p.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos, proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. IEB e ISA. São Paulo: Editora Peirópolis, 2005.

SANCHEZ, Oscar Adolfo. *Os Controles Internos da Administração Pública: a e-governança e a construção de controles no Governo do Estado de São Paulo*. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

SANCHES, Salvador Infante. Centralização e descentralização da administração pública. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 4, n.º 35, 1 out. 1999. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/334>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

ROURA, Juan R. C. *Introducción a la Política Económica*. Madrid: MacGraw-Hill,

1995.

SÁ, R. M. L; FERREIRA, L. Áreas Protegidas ou Espaços Ameaçados: o grau de implantação e a vulnerabilidade das unidades de conservação federais brasileiras de uso indireto. Brasília: WWF Brasil, 1999, 32p.

TERBORGH, J; VAN SCHAIK, C; DAVENPORT, L; RAO, M. (Orgs.). *Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos*. Curitiba: UFPR/FBPN, 2002.

Legislação consultada

BRASIL. *Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000*. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Presidência da República, Casa Civil.

BRASIL. *Lei n.º 6.938/81*. Política Nacional do Meio Ambiente.

BRASIL. *Constituição Federal – 1988*. Capítulo VI – Do Meio Ambiente.

BRASIL. *Decreto-Lei n.º 289, de 28 de fevereiro de 1967*. Cria o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal – IBDF, e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto n.º 73.030, de 30 de outubro de 1973*. Cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente – Sema, e dá outras providências. Em: http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=73030&tipo_norma=DEC&data=19731030&link=s

BRASIL. *Lei n.º 7.735, 22 de fevereiro de 1989*. Cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama.

