

SUMMARY

*The objective of this paper is to present an analysis of the Brazilian system of conservation units, based on published official data. A brief history of the creation of Brazilian national parks and other conservation units is presented, legal aspects are studied, and the situation of conservation units between 1978 and 1982 is compared. Problems related with the management of conservation units are exemplified with the situation of the "Iguaçu" National Park, one of the most important Brazilian parks. To conclude is questioned the existence of a true national policy of nature conservation.*

**1. INTRODUÇÃO**

O objetivo mundial de melhorar a qualidade de vida do homem, além de passar por questões políticas de ordem econômica e social, passa necessariamente por questões de ordem ecológica, devendo o uso adequado do solo e dos demais recursos naturais, entendido como ecossistema, ser convenientemente considerado.

O uso adequado dos recursos naturais constitui o conceito básico de **conservação da natureza**, onde objetiva-se: (1) a produção contínua e sistemática dos recursos renováveis (ar, água, solo, flora e fauna) e (2) a maximização do aproveitamento, em termos de tempo, dos recursos não renováveis. Então, como a conservação da natureza constitui o uso racional dos recursos naturais ela, necessariamente, implica também na preservação da natureza, onde o melhor uso não é obtido de forma direta mas sim garantido pelos benefícios indiretos, para usufruto de toda sociedade.

Assim considerado, tanto a conservação como a preservação da natureza deve integrar, como parte fundamental, a planificação do desenvolvimento do país. A conservação, pela definição e efetiva operacionalização de diretrizes políticas e a preservação pela efetiva constituição de um sistema nacional de unidades de conservação. Menos eloquente e ufanista do que aqueles já apresentados, um plano do sistema de unidades de conservação para o Brasil, hoje, deve ser mais eficaz e abranger diretrizes de orientação e incentivos a níveis de Es-

tados e Municípios, além de considerar a questão nacional.

Objetiva-se com este trabalho, comentar a evolução do sistema de unidades de conservação no Brasil considerando os dados oficiais publicados, os preceitos técnicos sobre a questão e a realidade vigente em algumas das unidades nacionais de conservação.

**2. AS ÁREAS SILVESTRES NO BRASIL**

**2.1. Histórico**

Motivado pela criação em 1872 do "Yellowstone National Park" (primeiro Parque Nacional do mundo) nos Estados Unidos, o engenheiro e político brasileiro André Rebouças lutou muito pela criação no Brasil, já em 1976, dos Parques Nacionais da Ilha do Bananal e de Sete Quedas. Entretanto, somente meio século mais tarde, em 1937, o Brasil ganha seu primeiro Parque Nacional, o do Itatiaia, seguido em 1939 pela criação dos Parques Nacionais do Iguaçu e da Serra dos Órgãos (IBDF<sup>4</sup>).

Transcorre então um período de 22 anos sem qualquer nova iniciativa e somente em 1959 são criados mais três Parques Nacionais: do Ubajara, de Aparados da Serra e do Araguaia. Dois anos mais tarde, em 1961 são criados mais nove parques, transcorrendo um período de 11 anos até que novos parques passem a ser criados com uma maior frequência (IBDF<sup>4</sup>).

Quanto às Reservas Biológicas, a primeira foi a de Sooretama, criada ini-

\* Professor Assistente do Departamento de Silvicultura e Manejo da Universidade Federal do Paraná, Engenheiro Florestal, M.Sc. CREA nº 7511-D.

cialmente pelo governo do Estado do Espírito Santo e federalizada em 1943. Seguiram-se à Reserva de Sootama as Reservas do Córrego do Veado, em 1948, de Serra Negra, em 1950 e de Nova Lombardia, em 1953. A partir destas, somente em 1971 passam ser criados com alguma frequência outras Reservas Biológicas (IBDF<sup>4</sup>).

Os Parques Nacionais e as Reservas Biológicas constituem unidades de conservação de uso indireto que são administradas pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal — IBDF, também administrador das Florestas Nacionais, unidades de conservação de uso direto (IBDF<sup>4</sup>). Estas três categorias de unidades de conservação somavam, em fevereiro de 1985, 54 áreas dispersas pelo país, sendo: 26 Parques Nacionais, 14 Reservas Biológicas e 14 Florestas Nacionais (IBDF<sup>10</sup>).

A partir de 1983 são também legalizadas no país, as Estações Ecológicas, administradas pela Secretaria Especial de Meio Ambiente — SEMA. Em 1984 essa categoria de unidade de conservação somava 11 unidades implantadas, 12 em implantação e 6 em estudos (SEMA<sup>9</sup>).

## 2.2. Aspectos Legais

Em 1982 considerava-se em termos práticos a possibilidade de existência legal de apenas cinco categorias de unidades de conservação no Brasil: Os Parques Nacionais e Florestas Nacionais, previstos pela Lei 4.771 de 15-09-65 (Código Florestal); Reservas Biológicas e Parques de Caça, previstos pela Lei 5.197 de 05-01-67 (Lei de Proteção à Fauna) e Estações Ecológicas, regulamentadas pela Lei 6.902 de 27-04-81. Destas categorias, até o momento, inexistem na prática os Parques de Caça.

Depois de uma ampla pesquisa na legislação brasileira, é observado, porém,

que existe uma série de outras eventuais categorias de unidades de conservação possíveis de criação no País. Além das cinco categorias já citadas, temos: **Áreas especiais ou de proteção ambiental e locais turísticos** (Lei Federal nº 6.513 de 20-12-77 e Lei Federal nº 6.766 de 19-12-79); **Áreas de Preservação Permanente** (Lei Federal nº 4.771 de 15-09-65); **Áreas de Proteção Ambiental — APA** (Lei Federal nº 6.902 de 27-04-81 e Decreto Federal nº 88.351 de 1º-06-83); **Áreas de Relevante Interesse Ecológico — ARIES** (Decreto Federal nº 89.336 de 31-01-84); **Estações Florestais Experimentais** (Decreto Federal nº 62.018 de 29-12-67); **Hortos Florestais** (Decreto Federal nº 4.439 de 26-06-39); **Jardins Zoológicos** (Lei Federal nº 7.173 de 14-12-83); **Monumento Natural** (Decreto Federal nº 58.054 de 23-03-66); **Reservas Ecológicas** (Lei Federal nº 6.938 de 31-08-81 e Decreto Federal nº 89.336 de 31-01-84) e **Tombamentos** (Áreas Tombadas — Decreto Lei Federal nº 25 de 30-11-37) (IBDF<sup>10</sup>).

Analisados os conteúdos das leis, decretos e decretos-leis mencionados pode-se verificar que eles não exprimem o adequado e coerente embasamento técnico necessário à conservação da natureza mas, uma vez bem conhecidos representam variadas opções de categorias de manejo que podem e devem ser utilizados pelos técnicos no planejamento de unidades de conservação do país.

## 2.3. Situação Geral

Os dados disponíveis (publicados) permitem apenas uma análise parcial da situação dos Parques Nacionais e Reservas Biológicas brasileiras. Na TABELA 1 é apresentada a situação fundiária e técnico-administrativa dessas duas categorias de unidades de conservação em 1978 e na TABELA 2 apenas a situação fundiária em 1982.

TABELA 1 — SITUAÇÃO FUNDIÁRIA E TÉCNICO ADMINISTRATIVA (REF. PLANO DE MANEJO) DOS PARQUES NACIONAIS E RESERVAS BIOLÓGICAS EM 1978.

BIOLÓGICA E RESERVA PARNA	ASPECTOS GERAIS	Unidade da Federação	Área Decretada (ha)	Área Regularizada (ha)	Área a Regularizar (ha)	Área a ser Anexada (ha)	Plano * Manejo
Amazônia		PA	1000000	—	1000000	300000	C
Aparados da Serra		RS	10250	—	10250	20000	N
Araguaia		GO	460000	460000	—	—	E
Brasília		DF	28000	28000	—	10000	C
Caparaó		ES/MG	10434	10434	—	—	E
Chapada dos Veadeiros		GO	171924	2140	169784	—	N
Emas		GO	100000	95166	4834	15000	N
Iguaçu		PR	156000	155420	580	—	E
Itatiaia		MG/RJ	11943	10940	1003	15000	E
Monte Pascoal		BA	22500	22500	—	—	E
São Joaquim		SC	49300	—	49300	—	EP
Serra da Bocaina		RJ/SP	100000	2643	97357	—	E
Serra da Canastra		MG	200000	66000	134000	—	EP
Serra dos Órgãos		RJ	10000	10000	—	—	N
Sete Cidades		PI	6221	5021	1200	5100	C
Sete Quedas		PR	233	233	—	—	—
Tijuca		RJ	3300	2700	600	—	E
Ubajara		CE	563	563	—	600	E
RB de Cará-Cará		MT	80000	—	80000	166000	N
RB do Córrego do Veado		ES	2400	2400	—	—	N
RB Nova Lombardia		ES	4350	4350	—	—	N
RB Poço das Antas		RJ	5000	5000	—	—	E
RB Serra Negra		PE	1100	1100	—	—	N
RB Sooretama		ES	24000	24000	—	—	N
SOMA		—	2457518	908610	1548908	351700	—

\* C = concluído; N = não há; E = em estudos; EP = estudos preliminares.  
 FONTE: IBDF<sup>2</sup>

TABELA 2 — SITUAÇÃO FUNDIÁRIA DOS PARQUES NACIONAIS E RESERVAS BIOLÓGICAS EM 1982.

Nº de Ordem	Unidade de Conservação	U.F.	1.000.000 Área Total (ha)	226.108 Área a Regulariz. (ha)
1	N.P. Amazônia	PA/AM	1.000.000	226.108
2	P.N. Aparados da Serra	RS/SC	11.307	4.000
3	P.N. Araguaia	GO	562.312	—
4	P.N. Brasília	DF	28.000	—
5	P.N. Caparaó	MG/ES	16.194	—
6	P.N. Chapada dos Veadeiros	GO	60.000	40.000
7	P.N. das Emas	GO	131.868	3.068
8	P.N. Iguaçu	PE	170.086	460
9	P.N. Itatiaia	RJ/MG	11.943	—
10	P.N. Jaú	AM	2.272.000	—
11	P.N. Lençóis Maranhenses	MA	155.000	—
12	P.N. Monte Pascoal	BA	22.000	8.000
13	P.N. Picaás Novos	RO	764.801	—
14	P.N. Pico da Neblina	AM	2.200.000	—
15	P.N. Cabo Orange	AP	619.000	—
16	P.N. São Joaquim	SC	20.000	20.000
17	P.N. Serra da Bocaina	RJ/SP	78.200	30.000
18	P.N. Serra da Canastra	MG	71.525	—
19	P.N. Serra da Capivara	PI	100.000	—
20	P.N. Serra dos Órgãos	RJ	4.000	—
21	P.N. Sete Cidades	PI	6.221	600
22	P.N. da Tijuca	RJ	3.300	1.100
23	P.N. Ubajara	CE	563	—
24	P.N. Pantanal	MT	135.000	—
25	R.B. Atol das Rocas	RN	36.249	—
26	R.B. Córrego do Veado	ES	2.400	—
27	R.B. do Jarú	RO	268.150	—
28	R.B. Nova Lombardia	ES	4.492	—
29	R.B. Poço das Antas	RJ	5.063	1.797
30	R.B. Serra Negra	PE	1.100	—
31	R.B. Sooretama	ES	24.242	—
32	R.B. Trombetas	PA	385.000	40.000
33	R.B. Una	BA	11.400	7.472
34	R.B. Lago Piratuba	AP	395.000	—
TOTAL		—	9.568.216	402.605

Observa-se que em 1978, haviam 2.457.518 ha decretadas como Parques Nacionais e Reservas Biológicas, sendo que 1.548.908 ha estavam por ser regularizadas e mais 351.700 ha por serem anexadas. Essa situação indica que a necessidade de regularização fundiária nos parques e reservas abrangia 63,02% da área decretada e 67,66% da área total (decretada + proposta de anexação). Ainda, a necessidade de regularização fundiária abrangia 12 das 24 unidades de conservação consideradas, sendo que em 5 delas essa necessidade atingia mais de 98% das respectivas áreas.

Em 1982 a situação já é apresentada em outros termos. Nesse ano, o total da área decretada como parques ou reser-

vas já atingia 9.568.216 ha sendo que apenas 402.605 ha de toda essa superfície protegida necessitava regularização fundiária. Deve ser salientado o fato de que, segundo esses dados oficiais, a superfície protegida cresceu em 389,34% enquanto a necessidade de regularização fundiária decresceu de 63,02% para 4,21% da área decretada, sendo isso devido principalmente à localização e tamanho das novas unidades: basicamente grandes parques e reservas criados na Região Norte do país, em grande parte constituída de terras patrimoniais da União ou dos Estados.

Entretanto, nem todos os fatores que merecem destaque são positivos. Nesse período de 4 anos, dos Parques

Nacionais existentes em 1978, cinco deles tiveram as superfícies protegidas aumentadas e seis deles as superfícies protegidas diminuídas em relação à área decretada. O balanço dessa situação, obtido pela comparação entre as tabelas 1 e 2, indica um acréscimo de 155.083 ha de um lado e uma diminuição de 298.232 ha do outro, o que, efetivamente, resulta num saldo negativo de 143.149 ha. Ou seja, da área total de Parques Nacionais criados no país até 1978, de 2.340.668 ha, foi subtraída uma parcela equivalente a 6,12%, dentro da qual inclui-se a própria extinção do P.N. de Sete Quedas, de apenas 233 ha.

O principal questionamento pretendido no parágrafo anterior se refere ao confronto existente entre os dados de publicações oficiais e a própria legislação, pois o regulamento dos Parques Nacionais — Decreto 84.197 de 21-09-79 no Art. 1º, § 1º (IBDF<sup>6</sup>) — submete os parques à condição de inalienabilidade e indisponibilidade no seu todo.

Também deve ser considerada a precariedade administrativa e de infraestrutura de proteção existentes nas novas grandes unidades. Tal situação se não corrigida a curto prazo tenderá à existência de sérios problemas fundiários (posseiros) e, conseqüentemente ecológicos (devastação), que dificultarão a "efetiva" implantação dessas unidades.

Outro aspecto importante de ser considerado na política de unidades de conservação do Brasil é o que se refere ao manejo e administração das unidades existentes. Parques Nacionais e Reservas Biológicas têm necessariamente, objetivos gerais de manejo diferenciados, assim como dentro de uma mesma categoria de manejo os objetivos específicos variam de unidade para unidade. Entretanto, aparenta haver uma genérica desconsideração com a real necessidade de elaboração/implantação de planos de manejo específicos nas unidades de conservação existentes. Das 24 unidades existentes em 1978, 03 delas contavam com planos de manejo concluídos e 10 contavam com planos de manejo em estudos e, das 34 unidades existentes em 1982, 16 contavam planos de manejo; o que significa uma evolução pequena, considerado que em 1979 foi elaborada a I etapa do "Plano do Sistema de Unida-

des de Conservação do Brasil" e em 1982 a segunda etapa. (IBDF<sup>4</sup>). Mais recentemente, o número de unidades de conservação com planos de manejo concluídos subiu para 20 (IBDF<sup>6</sup>).

Deve ser considerado também que nem sempre o manejo e administração das áreas é realizado adequadamente; seja pela consideração de critérios técnico-científicos seja pela simples consideração de metas de uma real política de conservação da natureza. Tome-se como exemplo a situação do P.N. do Iguaçu, sem dúvida um dos parques nacionais de maior importância no país, tanto pelas belezas cênicas como pelos recursos ecológicos que encerra. Esse parque teve seu plano de manejo publicado em 1981 (IBDF<sup>3</sup>), onde se estimava um nível de procura em torno de 700.000 visitantes/ano e só teve a regularização de sua situação fundiária definida e seu programa de uso público efetivamente implantados em novembro-dezembro de 1984 (IBDF<sup>9,10</sup>). Entre 1981, quando a estimativa de procura era de aproximadamente 700.000 visitantes/ano e 1985 quando era de aproximadamente 600.000 visitantes/ano (50.000/mês), houve uma outra estimativa em 1982 onde era de 2.500.000 visitantes/ano (IBDF<sup>4</sup>). A partir desses fatos, obtidos de publicações oficiais, pode-se questionar, no mínimo, o seguinte:

a) dada a disparidade de informações oficiais sobre a visitação de um único parque, qual a real capacidade de conhecimento da administração pública (IBDF) quanto à situação do conjunto de unidades de conservação?

b) dado o transcurso de 4 anos entre a publicação do plano de manejo e a implantação do programa de uso público, que é parte integrante deste, pode-se considerar tecnicamente adequado o processo de manejo e administração desse parque?

c) se tais fatos se passaram com o Parque Nacional do Iguaçu, que tem a maior procura de visitantes no país (IBDF<sup>4</sup>), o que pode realmente estar ocorrendo em outros parques?

Com relação às Florestas Nacionais são poucas as informações disponíveis, entretanto, essas informações indicam que o manejo dessas unidades têm sido basicamente de caráter econômico e cien-

tífico e não de manejo por "usos múltiplos" como seria o recomendado.

### 3. CONCLUSÕES

A partir das informações oficiais utilizadas pode-se definir basicamente duas hipóteses:

I) Inexiste uma real política de conservação da natureza no Brasil que efetivamente determine e opere diretrizes que compatibilizem a expansão do sistema de unidades de conservação com o manejo e administração adequados das unidades existentes. Caso existam as diretrizes e estas não sejam operacionalizadas, pode-se se considerar inexistente a política, pois esta deve-se verificar a nível estratégico (de planejamento), a nível tático e a nível operativo (ABREU<sup>1</sup>). Nesta hipótese deve então ser considerada a possibilidade de que o "plano do sistema de unidades de conservação no Brasil" aparenta ser apenas sonho ou meta pessoal de alguns poucos.

II) Existe uma política de conservação da natureza no Brasil que pode ser definida como inadequada e irreal, visto o próprio confronto de informações oficiais existentes. Neste caso, deve ser considerado que a política pode e deve ser ajustada para a atual realidade e que esse ajuste deverá considerar o planejamento a nível estratégico, tático e operativo, de forma que a expansão do sistema não subtraia recursos (humanos e financeiros) do manejo e administração das unidades existentes.

Entre as duas hipóteses formuladas é preferível que a segunda seja a verdadeira, desde que, efetivamente, se processe o reajustamento da política de unidades de conservação no Brasil. Esse reajustamento é ponto fundamental para que o manejo de áreas silvestres traduza nos benefícios esperados os seus próprios objetivos: sobrevivência da vida silvestre, proteção à água, proteção de investimentos, banco genético, pesquisa científica, flexibilidade de tecnologia, crescimento econômico regional, etc. (MILANO<sup>7</sup>).

### 4. RESUMO

O objetivo deste trabalho é apresentar uma análise do sistema de unidades de conservação do Brasil, a partir de da-

dos oficiais publicados. É apresentado um breve histórico da criação de parques nacionais e outras unidades de conservação no país, estudado aspectos legais e comparada a situação das unidades de conservação entre os anos 1978 e 1982. Questões referentes à administração e manejo dessas unidades foram exemplificadas com a situação do Parque Nacional do Iguaçu, um dos mais importantes do país. Finalizando, questiona-se a existência de uma verdadeira política nacional de conservação da natureza.

### 5. LITERATURA CITADA

1. ABREU, P.S.C. **Legislação e política de conservação dos recursos naturais no Brasil**. Recife, Universidade Federal Rural de Pernambuco, 1980. 35 p. (Apostila preparada para o curso de aperfeiçoamento e especialização em Ecologia).
2. Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal — IBDF. **Diagnóstico do sistema de conservação e preservação de recursos naturais** (Subsistema de planejamento florestal). Brasília, Ministério da Agricultura/IBDF, 1978. 138 p.
3. ———. **Plano de manejo do Parque Nacional do Iguaçu**. Brasília, IBDF/FBCN, 1981. 104 p.
4. ———. **Plano do sistema de unidades de conservação do Brasil (II etapa)**. Brasília, IBDF/FBCN, 1982. 173 p.
5. ———. **Regulamento dos parques nacionais brasileiros**. Brasília, IBDF, s.d. 12 p.
6. ———. **Conservação da natureza: uma realidade no Brasil**. (s.d.t.).
7. MILANO, M.S. **Curso de manejo de áreas silvestres**. Curitiba, FUFPEF, 1982. 102 p. (apóstila, mim.).
8. REVISTA GEOGRÁFICA UNIVERSAL. **Estação Ecológica de Aluaba**. Rio de Janeiro. Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), edição especial, agosto de 1982. 17 p.
9. SINAL VERDE (Publicação oficial do IBDF). Brasília, IBDF, nº 39 (ano IV), nov.-dez./1984. 12 p.
10. ———. Brasília, IBDF, nº 40 (ano IV), jan.-fev./1985. 12 p.