

<http://colunas.globoamazonia.com/philipfearnside/>



Globo.com

[Globo Amazônia](#)

## Política de Conservação na Amazônia – Parte 2

qui, 24/02/11

por Globo Amazônia |

categoria [Uncategorized](#)

### **Unidades de conservação**

#### *Tipos de Unidades*

O Brasil tem uma ampla gama de tipos de unidades de conservação. Em muitos casos estes servem a propósitos diferentes, enquanto em outros eles têm propósitos semelhantes, mas devem sua origem a órgãos governamentais diferentes. Áreas que são principalmente

para manter ecossistemas naturais sem presença humana (com exceção de áreas pequenas designadas para pesquisa) foram classificadas antigamente como “áreas de uso indireto” na legislação brasileira, e a terminologia mudou “áreas de proteção integral” sob o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Unidades de conservação federais nesta categoria incluem Parques Nacionais, Reservas Ecológicas (antigamente Estações Ecológicas) e Reservas Biológicas. Em contraste, “áreas de uso sustentável” (antigamente chamadas de “áreas de uso direto”) promovem o uso de recursos naturais renováveis sob regimes de manejo que sustentam a produção enquanto mantendo as funções ecológicas principais do ecossistema natural. Estes incluem Florestas Nacionais (FLONAs), que são planejadas para “uso múltiplo”, mas predominantemente visam manejo para madeira, e Reservas Extrativistas (RESEX), que são planejadas para manejo de produtos não-madeireiros, tais como a seringa e a castanha do Pará. No Estado do Amazonas uma categoria de “Reserva de Desenvolvimento Sustentável” (RDS) foi criada em 1996, onde os residentes locais fazem o zoneamento da área, designando porções para manejo comunitário de recursos como peixes e madeira, e uma área núcleo que deve permanecer intacta.

As propriedades privadas são obrigadas a manter uma porcentagem específica da sua área como uma “reserva legal”, onde podem ser empreendidas atividades de manejo aprovadas, mas que tem que permanecer sob cobertura florestal. Lutas legislativas estão em curso para definir a porcentagem requerida como reserva legal, se são

contadas plantações silviculturais como “cobertura florestal”, e se um sistema de troca de reservas legais entre propriedades é permitido.<sup>(1, 2)</sup> Proprietários de terras privadas também podem manter áreas de terra para fins de conservação (assim isentando essas áreas do Imposto Territorial Rural-ITR), registrando a terra, de forma irreversível, como uma “Área de Relevante Interesse Ecológico”. Além disso, podem ser designadas áreas como Áreas de Proteção Ambiental (APAs), onde a terra está sujeita a certos procedimentos de zoneamento projetados para limitar atividades prejudiciais mas onde há muitas formas de desenvolvimento (incluindo centros urbanos). Áreas indígenas, embora não classificadas como “unidades de conservação”, são, talvez, as mais críticas de todas as designações de uso da terra para manter blocos significativos de ecossistemas naturais na Amazônia brasileira.

### *O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)*

O sistema de unidades de conservação no Brasil evoluiu rapidamente ao longo dos últimos anos, assim como também tem evoluído a força dos processos destrutivos, tais como, desmatamento, exploração madeireira e incêndios florestais. Uma lei nova que cria um Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) foi aprovada pelo Congresso Nacional em julho de 2000 (Lei No. 9985/2000). A lei foi aprovada depois de oito anos de deliberação face às diferenças intratáveis entre as várias partes interessadas. Após a aprovação da lei, um demorado processo de regulamentação se seguiu em meio de várias lutas entre grupos de interesse diferentes. O

processo de regulamentação define as regras específicas e procedimentos que governam como a lei será aplicada—um processo que é, frequentemente, tal importante, na prática, quanto a própria lei.

Vários grupos lutaram para influenciar o SNUC, com o resultado que alguns dos alicerces mais básicos estão mal definidos ou incompatíveis. O mais fundamental é o que é conhecido com a questão de “as pessoas nos parques”, ou se deveriam ser permitidas populações humanas viver nos diferentes tipos de unidades de conservação. Um grupo de ONGs, chamado o “Grupo Pró-Unidades de Conservação” (liderado por FUNATURA e BIODIVERSITAS), apóia a visão de que deveria ser dada prioridade a unidades totalmente protegidas (unidades sem pessoas). O ponto de vista contrário é adotado por outro grupo que inclui tais organizações, tais como o Instituto Socio-Ambiental (ISA), o Instituto de Pesquisa Ambiental na Amazônia (IPAM), o Instituto do Homem e do Meio-Ambiente na Amazônia (IMAZON), e o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA). Os órgãos do governo envolvidos têm divisões semelhantes, inclusive uma Diretoria de Áreas Protegidas (DAP) dentro do Ministério do Meio Ambiente (MMA), e no IBAMA. Os chefes destes órgãos apóiam o lado “pessoas nos parques”, enquanto muitos dos funcionários que lidam com a questão na prática estão do outro lado da questão. Governos estaduais são universalmente a favor de unidades que mantêm populações nelas, e frequentemente querem um uso mais intensivo dos recursos naturais do que os seus equivalentes ao nível federal.

## DILEMAS NA ESCOLHA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

### *Novas Unidades de Conservação versus Consolidação de Unidades Existentes*

Apesar da sabedoria convencional de que “parques de papel” representam um grande mal, eles desempenham, na realidade, um papel importante no processo de conservação na Amazônia. Decretar áreas como reservas dos vários tipos antes de ter fundos adequados do governo para “implantar” as unidades, inicie um processo que pode conduzir a obter os recursos. Se fosse esperar ter verbas adequadas para implantação antes de decretar a reserva, o resultado prático seria que muito poucas reservas seriam criadas porque o governo raramente tem verbas adequadas, até mesmo para as suas próprias despesas operacionais. Na medida em que se aproxima à fronteira de desmatamento, o custo aumenta dramaticamente, e as invasões tornam a criação de reservas politicamente impossível. Frequentemente (mas não sempre) apenas a presença do parque de papel intimida muitos invasores. A FLONA Tapajós oferece um exemplo: a porção menos-afetada da área é a porção sul, onde não houve quase nenhum investimento pelo governo em vigilância, pesquisa, manejo florestal e programas de desenvolvimento comunitário. A mera existência de uma unidade de conservação tem um efeito significativo na inibição do desmatamento.

Ao mesmo tempo em que o sistema de unidades de conservação deve ser ampliado rapidamente, com atenção

devida para providências para consulta pública e outras exigências do SNUC, deve ser cumprida a responsabilidade do governo para defender e manter unidades existentes. O sério estado de degradação e invasão ilegal de algumas unidades existentes indica a necessidade de ação forte por parte das autoridades governamentais para evitar a destruição completa destas unidades.<sup>(3)</sup> Exemplos destes incluem as FLONAs Jamarí e Bom Futuro, em Rondônia, e o Parque Nacional Serra do Divisor, no Acre.

### *Unidades de Conservação Bem Financiadas versus Unidades Baratas*

Dada a natureza sempre inadequada de verbas e pessoal para criação de reservas, o dilema sempre está presente: ou usar os recursos disponíveis para criar poucas reservas bem financiadas ou muitas unidades baratas. A idéia de evitar estimular uma demanda para unidades de conservação até que mais recursos estejam disponíveis, assim evitando a criação de expectativas irreais por parte das populações locais, é uma fórmula certa para não fazer nada. Só estimulando a demanda das populações locais leva os vários órgãos governamentais envolvidos a criar as áreas e depois fornecer infra-estrutura e programas para melhorar o padrão de vida das populações residentes.

Um caso ilustrativo é o corredor da Amazônia Central, onde várzea compõe a maior parte da área “intersticial” (*por exemplo*, a área entre as unidades de conservação estabelecidas). Uma demanda muito mais forte existe para estabelecimento de Reservas de Desenvolvimento

Sustentável (RDS), tais como Mamirauá e Amanã, para manejo da pesca na várzea do que é o caso para áreas de terra firme, ou até mesmo para manejo florestal nas próprias áreas de várzea. O simples ato de criar a RDS e cercar os lagos de várzea contra a entrada de “peixeiros” (grandes barcos de pesca vindo de fora da área) tem apoio imediato da população local. Isto pode ser usado para alavancar apoio para a RDS como um todo, até mesmo se nada esteja oferecida para a gama extensiva de programas associada a uma reserva como Mamirauá. Atividades em reservas de RDS novas nestas áreas poderiam começar com a pesca e somente evoluir posteriormente para uso de outros recursos na várzea, depois seguido pela terra firme. O risco de levantar esperanças enquanto permanecendo incapaz de entregar resultados pode ser reduzido se menos é prometido. O custo pode ser modesto: Amanã tem somente oito funcionários para uma área de 2,35 milhões de hectares, maior que o Estado de Sergipe.

### *Local Perto ou Longe da Fronteira de Desmatamento*

A escolha de locais para criação de unidades de conservação influencia fortemente o custo de estabelecer e manter as unidades. Locais próximos às áreas de desmatamento ativo são normalmente de alto custo, além da provável resistência política contra criação de reservas. Em termos de estabelecer áreas significativas de unidades de conservação, é então sábio dar prioridade às reservas longe da fronteira. Um fator a favor de reservas perto da frente de desmatamento é a raridade de unidades existentes que protegem amostras de vários tipos de vegetação ao longo da transição entre floresta e cerrado,

que é o local atual do “arco de desmatamento”. Um segundo fator é a probabilidade que estas florestas seriam derrubadas no futuro próximo na ausência das unidades de conservação, assim contribuindo para a “adicionalidade” de desmatamento evitado nestas áreas como contribuição para reduzir as emissões de gases de efeito estufa. Além disso, a atratividade política de espalhar os recursos tão uniformemente quanto possível entre estados tenderia a desestimular a concentração de recursos em certos estados (tais como o Amazonas) onde vastas áreas potencialmente aproveitáveis para unidades de conservação ficam situadas longe da atual fronteira. Deveria ser colocada prioridade na expansão rápida de unidades de conservação em áreas relativamente pouco ameaçadas, longe da frente de desmatamento.

### *Distribuição de Esforço entre Áreas Completamente e Parcialmente Protegidas*

O debate sobre “pessoas nos parques” é central à pergunta de como o esforço é alocado completamente e parcialmente entre áreas protegidas. Em um extremo do espectro, argumentos a favor de concentrar os esforços em algumas áreas bem-protegidas vêem o futuro como uma marcha inexorável rumo a degradação ambiental, com reservas habitadas adiando apenas ligeiramente a hora quando estas áreas chegarão ao seu ponto final de desolação praticamente completa.<sup>(4)</sup> Os que estão a favor de colocar prioridade em áreas habitadas vêem a criação de áreas grandes sob proteção total como sendo politicamente inviável, tendendo a causar injustiças para as populações tradicionais que já vivem nas áreas, e

oferecendo menos proteção no final das contas para natureza porque falta o apoio popular de habitantes locais que possam defender as florestas mais efetivamente contra invasores do que guardas pagos pelo governo.<sup>(5)</sup> Embora a caça e outras atividades dos povos tradicionais podem reduzir a biodiversidade em comparação com a floresta despovoada, a convergência de muitos objetivos entre os que buscam assegurar os direitos de posse da terra aos povos tradicionais e os que estão principalmente interessados na conservação da biodiversidade oferece um grande campo para alianças com ganhos para ambos os grupos de interesse.<sup>(6)</sup>

Uma certa tensão é evidente entre vários atores governamentais e não-governamentais nas suas prioridades para criar áreas de uso sustentável, tais como RESEX, FLONA e unidades de RDS, versus áreas totalmente protegidas, tais como parques nacionais, reservas biológicas e reservas ecológicas (antigamente estações ecológicas). O objetivo de aumentar a porcentagem de floresta amazônica sob proteção seria alcançada muito mais facilmente criando novas unidades de conservação de uso sustentável, cada um com um processo participativo de zoneamento que inclua a delimitação de uma área núcleo totalmente protegida, cercada por zonas nas quais várias formas de extração sustentável seriam feitas pelas comunidades locais. Esta estratégia ajuda em ganhar o apoio comunidades locais e em conter o temor de alguns governos estaduais de que a conservação inibisse o desenvolvimento e que seria feita de forma de “só criar unidades de conservação para os criar”.

### *Peso Relativo de Fatores na Seleção de Locais para Reservas*

O peso relativo de fatores considerados na seleção de locais para reservas pode afetar fortemente as escolhas feitas. Um conjunto de fatores é biológico, por exemplo, a representatividade dos ecossistemas incluídos em uma unidade proposta e a contribuição que isto faz aos objetivos gerais de proteger pelo menos alguma área de cada um dos tipos de vegetação existentes.<sup>(7)</sup> Em 1990, Conservação Internacional (CI) organizou um evento em Manaus conhecido como “Workshop 90” para aplicar informação sobre diversidade e endemismo em diferentes grupos taxonômicos de plantas e animais, solos, e o nível de conhecimento biológico dos diferentes regiões para localizar áreas de prioridade para conservação. Um problema é que muitas partes da região são pobremente conhecidas, e as que são bem conhecidas por causa de proximidade aos principais institutos de pesquisa em Manaus e Belém são apontados como sendo mais diversos simplesmente como um artefato de ser estudado melhor. O cruzamento de conhecimento pobre com diversidade alta resulta, então, em quase a região inteira sendo identificada como sendo de prioridade alta.<sup>(9)</sup>

Quando o grau de ameaça é acrescentado como um critério, as grandes áreas de floresta restante na Amazônia brasileira levam esta área a receber uma avaliação mais baixa do que as áreas altamente ameaçadas em outros lugares no Brasil, assim como na mata Atlântica e nos restos do cerrado.<sup>(10)</sup> A lógica de “triagem” pode resultar

em pouco ou nenhum esforço sendo alocado para proteger áreas longe das fronteiras atuais. Os “hotspots” (pontos quentes) de endemismo na Mata Atlântica e nas encostas dos Andes também conduzem a dar prioridade mais alta a estas áreas do que para a Amazônia brasileira.

Usando a meta de obter proteção de pelo menos 10% de cada tipo de paisagem (baseado em vegetação e solo) com uma priorização baseada em vulnerabilidade (uma função de distância de estradas, áreas de assentamento e desmatamento existente), conectividade (inclusive proximidade com áreas indígenas e áreas de uso sustentável), Leandro Ferreira<sup>(8)</sup> desenvolveu um procedimento para identificar áreas de prioridade para estabelecimento de novas unidades de conservação. Critérios sociais adicionais (junto com prioridades biológicas semelhantes às do Workshop 90) foi aplicado em um seminário realizado em Macapá em 1999, resultando na identificação de 265 áreas de prioridade “extrema” e 105 áreas de prioridade “alta”. Este se tornou a base do sistema usada pelo Programa Nacional de Diversidade Biológica (PRONABIO) para estabelecer prioridades para a criação de reservas.

Outros fatores pertinentes incluem a existência de povos tradicionais, o nível de organização comunitária, e a defensabilidade das áreas propostas que resulta de limites naturais e em barreiras naturais contra a invasão.<sup>(11)</sup> Um conjunto adicional de fatores pode ser chamado de “fatores oportunistas”. Estes incluem oportunidades para criação de reservas que frequentemente surgem, independente de fatores biológicos e sociais. A habilidade

de Paulo Nogueira Neto capitalizar em tais oportunidades desempenham um papel fundamental na criação do sistema brasileiro de estações ecológicas nos anos setenta.

## DILEMAS NO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

### *Políticas sobre Remoção e Compensação de Ocupantes e Invasores*

O pensamento sobre estabelecimento e gerencia de unidades de conservação evoluiu muito nos anos recentes, com aceitação crescente da continuação da presença das populações tradicionais vivendo dentro das unidades de conservação que são criadas nas áreas por elas habitadas. No entanto, isto não resolve o problema de lidar com os invasores que entram nestas unidades depois. Se estes invasores são recompensados com acesso especial a assentamento pelo governo e a programas de ajuda, um incentivo perverso é criado que encoraja invasões ilegais adicionais. Uma mão firme com invasores é indicada então, e uma distinção clara deve ser mantida entre “ocupantes” que estavam na área antes da criação da unidade de conservação e “invasores” que chegam depois. Situações mais delicadas surgem onde os habitantes de unidades de conservação prósperas convidam os seus parentes e amigos de áreas fora da reserva (frequentemente só uma questão de mudar de um lado de um rio para o outro).

A remoção de população, para a qual o governo dá o termo Orwelliano de “desintrusão”, é controversa devido à

necessidade de sustentar a população removida e a falta crônica de verbas nos órgãos responsáveis pelos diferentes tipos de reservas. Políticas de re-assentamento do Banco Mundial são mais rígidas do que as que se aplicam a programas financiados completamente por fontes brasileiras, resultando no fato que esforços para criação de reservas, que frequentemente incluem financiamento do Banco Mundial, excluem qualquer caso onde a remoção de invasores seria necessária. Por exemplo, a área indígena Raposa Serra do Sol, em Roraima, só foi decretada em 2005 e homologada em 20 de março de 2009, após quase duas décadas de postergação. Nos anos 1990, foi tirada da lista das áreas a serem demarcadas sob o PPTAL do programa PP-G7 porque cumprir com as políticas do Banco Mundial sobre re-assentamento tornaria a demarcação inviável e assim bloquearia o PPTAL como um todo.(13)

## **Referências**

- (1) Vieira, I. C. G. & Becker, B. K. 2010. A revisão do Código Florestal e o desenvolvimento do país. *Ciência Hoje* 46(274): 64-67.
- (2) Fearnside, P. M. 2010. Código Florestal: As perdas invisíveis. *Ciência Hoje* 46(273): 66-67.
- (3) Rosa, M. O. & Ferreira, L. 2000. Áreas protegidas ou espaços ameaçados: O grau de implementação e a vulnerabilidade das unidades de conservação federais brasileiras de uso indireto. Série Técnica III, WWF-Brasil, Brasília, DF.

- (4) Terborgh, J. 1999. *Requiem for Nature*. Island Press, Washington, DC, E.U.A.
- (5) Schwartzman, S., Moreira, A., & Nepstad, D. 2000. Rethinking tropical forest conservation: Perils in parks. *Conservation Biology* 14: 1351-1357.
- (6) Redford, K. H., & Stearman, A. M. 1993. Forest-dwelling native Amazonians and the conservation of biodiversity: Interests in common or in collision?, *Conservation Biology* 7: 248-255.
- (7) Fearnside, P. M., & Ferraz, J. 1995. A conservation gap analysis of Brazil's Amazonian vegetation. *Conservation Biology* 9: 1134-1147.
- (8) Ferreira, L. V., de Sá, R. L., Buschbacher, R., Batmanian, G., da Silva, J. M. C., Arruda, M. B., Moretti, E., de Sá, L. F. S. N., Falcomer, J., & Bampi, M. I. 2001. Identificação de áreas prioritárias para a conservação de biodiversidade por meio da representatividade das unidades de conservação e tipos de vegetação nas ecorregiões da Amazônia brasileira. In A. Veríssimo, A. Moreira, D. Sawyer, I. dos Santos, L. P. Pinto, & J. P. R. Capobianco (Eds.). *Biodiversidade na Amazônia Brasileira: Avaliação e Ações Prioritárias para a Conservação, Uso Sustentável e Repartição de Benefícios*. Instituto Socioambiental & Estação Liberdade, São Paulo, SP. p. 268-286.
- (9) Veríssimo, A., Moreira, A. Sawyer, D., dos Santos, I., Pinto L. P., & Capobianco, J. P. R. (Eds.). 2001. *Biodiversidade na Amazônia Brasileira: Avaliação e*

*Ações Prioritárias para a Conservação, Uso Sustentável e Repartição de Benefícios.* Instituto Socioambiental & Estação Liberdade, São Paulo, SP. p. 450-455.

(10) Dinerstein, E., Olson, D. M., Graham, D. J., Webster, A. L., Primm, S. A., Bookbinder, M. P., & Ledec, G. 1995. *A Conservation Assessment of the Terrestrial Ecoregions of Latin America and the Caribbean.* International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank, Washington, DC, E.U.A.

(11) Peres, C. A., & Terborgh, J. W. 1995. Amazonian nature reserves: An analysis of the defensibility status of existing conservation units and design criteria for the future. *Conservation Biology* 9: 34-46.

(12) Fearnside, P. M. 2003. Conservation policy in Brazilian Amazonia: Understanding the dilemmas. *World Development* 31: 757-779.

(13) Este texto é adaptado de um capítulo a ser publicado em I.S. Gorayeb (ed.). *Amazônia Sustentável.* RM Graph, O Liberal & Vale, Belém, Pará. É atualizado de uma tradução parcial de Fearnside (12). As pesquisas do autor são financiadas pelo Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia–INPA (PRJ13.03) e o Conselho Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico–CNPq (305880/2007-1; 573810/2008-7).