



Departamento de História
Programa de Pós-graduação
Curso de Doutorado

Juliana Laboissière de Azevedo

A HISTÓRIA DAS ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL: A longa trajetória até o Sistema
Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)

Brasília - DF

Setembro de 2025

A HISTÓRIA DAS ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL: A longa trajetória até o Sistema
Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)

Brasília - DF
Setembro de 2025

Juliana Laboissière de Azevedo

A HISTÓRIA DAS ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL: A longa trajetória até o Sistema
Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de História da Universidade de Brasília, como parte das exigências para a obtenção do título de Doutora em História.

Orientador: Prof. Dr. José Luiz de Andrade Franco

Brasília - DF
Setembro de 2025

JULIANA LABOISSIÈRE DE AZEVEDO

A HISTÓRIA DAS ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL: A longa trajetória até o Sistema
Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte das exigências para a obtenção do título de Doutora em História Ambiental.

Brasília, 03 de setembro de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Luiz de Andrade Franco

Departamento de História | Centro de Desenvolvimento Sustentável - UnB

Prof. Dr. Kelerson Semerene Costa

Departamento de História - UnB

Prof. PhD. Ely Bergo de Carvalho

Departamento de História – UFMG

Prof. Dra. Juliana Capra Maia

TERRACAP - DF

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Azevedo, Juliana Laboissière de.

A História das Áreas Protegidas no Brasil: A longa trajetória até o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) / Juliana Laboissière de Azevedo

Brasília/DF, Belo Horizonte/MG 2025

165 p.: il.

Tese de Doutorado. Departamento de História. Universidade de Brasília, Brasília/DF.

História da Conservação. Brasil. Áreas Protegidas. Legislação Ambiental. Lei do SNUC.

Universidade de Brasília.

Departamento de História

Juliana Laboissière de Azevedo

AGRADECIMENTOS

Muitas foram as mudanças que ocorreram na minha vida durante a elaboração desta tese. Todo ponto de inflexão, utilizando um termo da História para dizer sobre as mudanças de rumo que a vida apresenta, por mais desafiador que seja, também muito nos ensina. E, seja na tormenta, seja na calmaria, tenho muito a agradecer.

Agradeço ao meu filho Pedro, por refletir a força amorosa que me impulsiona para os melhores lugares onde posso chegar e além. Te amo sem tamanho, filho!

Agradeço o apoio de toda a minha família. Principalmente minha avó Salima, um século de muita sabedoria e amor. Que privilégio conviver com você, vó! Meu avô Léon, que de longe se faz presente em tudo que me ensinou. Meus pais, Mariza e Leomar, pelo incentivo e ajuda na realização dos meus objetivos de vida, sobretudo pela educação de amor e carinho. Minhas irmãs, Rosa e Brenda, por formarem minha poderosa rede de apoio. Amo vocês imensamente.

Minha gratidão às amigas maravilhosas que a vida presenteou: Marina, Isabella (Bella), Rafaela, Lycia, Cristiane, Fabiana, Renata, Roberta Barros, Robertinha, Isabella (Trulis) e Irina. Mulheres com as quais aprendi a vida inteira e que me apoiaram incondicionalmente em todos e nos mais diversos momentos de vida.

Agradeço ao amigo Flávio, pelas trocas de ideias sobre conservação da natureza e outros assuntos mais, além de muitas risadas. Agradeço, também, à Cristina Novais, grande gestora nas questões ambientais do município de Belo Horizonte, além de ter se tornado uma amiga que admiro sem limites. Muito obrigada, Adriana Lima Braga, pela compreensão e auxílio nos tempos de Brasília. Aos colegas e amigos da Superintendência de Mobilidade do Município de Belo Horizonte, agradeço pela alegria na convivência diária.

Sou enormemente grata ao Professor José Luiz de Andrade Franco, pelo aprendizado sobre os caminhos da História da Conservação da Natureza. Quão relevante é ter conservacionistas com tamanha maestria no ensino, como o Professor Zé Luiz. Que os seus ensinamentos continuem inspirando pessoas e aumentando a nossa compreensão sobre o lugar e o papel que ocupamos no mundo.

Obrigada pelo apoio aos amigos de CDS Juliana Costa, Tayline e Tiago. Sou muito grata, também, à Professora Cristiane Barreto, Professores Elimar, Saulo e João Nilo (*in memoriam*), pelos ensinamentos.

Agradeço aos Professores André Gustavo, Filomena e Arthur Assis, pelos ensinamentos e ao Departamento de Pós-graduação de História da UNB, pela acolhida nos anos de doutorado, especialmente ao Rodolfo e ao Jorge.

Minha enorme gratidão a todos que me apoiaram e tornaram possível o desenvolvimento deste trabalho.

RESUMO

Este estudo compreende a narrativa histórica das ideias e conceitos formulados durante as transformações históricas das ideias sobre as áreas protegidas no Brasil, principalmente por meio dos instrumentos normativos editados pela Poder Público. Para tanto, o trabalho foi dividido em quatro capítulos, além da introdução e da conclusão, elaborados a partir de pesquisa de um corpus documental que compreende fontes primárias e referências bibliográficas secundárias. Em um primeiro momento, procura-se analisar a instituição das primeiras áreas protegidas no Brasil na legislação, destacando-se os primeiros Códigos Florestais editados no país. Em seguida, é feita uma descrição do Plano do Sistema de Unidades de Conservação – PSUC elaborado no âmbito do Poder Executivo em duas etapas: uma em 1979 e outra em 1982, fonte primária cuja análise se apresenta de forma densa no estudo. Posteriormente, narra-se a revisão do PSUC, realizada pela Fundação Pró-Natureza – FUNATURA, por meio do documento intitulado “Sistema de Unidades de Conservação — SNUC: Aspectos conceituais e legais”. Neste momento, destaca-se o papel da Fundação e de Maria Tereza Jorge Pádua, personagem relevante na instituição de áreas protegidas no Brasil e na elaboração do texto inicial que se transformaria no Anteprojeto da Lei do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, a Lei do SNUC. Com a pesquisa foi possível concluir que a Lei do SNUC é fruto de um processo histórico que envolveu deslocamentos e mudanças de significados na conservação da natureza, tensões e conflitos entre os próprios ambientalistas, mas representou um avanço, em termos normativos, na criação e gestão das UCs.

Palavras-chave: Áreas Protegidas; Conservação da Natureza; Legislação Ambiental; Sistema de Unidades de Conservação – SNUC.

ABSTRACT

This study encompasses the historical narrative of the ideas and concepts formulated during the historical transformations of ideas about protected areas in Brazil, primarily through regulatory instruments issued by the government. To this end, the work is divided into four chapters, in addition to the introduction and conclusion, developed based on research from a corpus of documents comprising primary sources and secondary bibliographical references. The first chapter analyzes the establishment of the first protected areas in Brazil through legislation, highlighting the first Forest Codes issued in the country. Next, the study describes the Plan for the System of Conservation Units (PSUC), developed within the Executive Branch in two phases: one in 1979 and the other in 1982. This primary source is analyzed in depth in this study. Subsequently, the review of the PSUC, conducted by the Pro-Natureza Foundation (FUNATURA), is described through the document entitled "System of Conservation Units — SNUC: Conceptual and Legal Aspects." At this point, the role of the Foundation and Maria Tereza Jorge Pádua, a key figure in the establishment of protected areas in Brazil and in drafting the initial text that would become the Draft Law of the Basil System of Conservation Units, the SNUC Law, stands out. The research concluded that the SNUC Law is the result of a historical process that involved shifts and changes in the meanings of nature conservation, tensions, and conflicts among environmentalists themselves. However, it represented a regulatory advance in the creation and management of protected areas.

Keywords: Protected Areas; Nature Conservation; Environmental Legislation; System of Conservation Units – SNUC

RESUMEN

Este estudio abarca la narrativa histórica de las ideas y conceptos formulados durante las transformaciones históricas del concepto de áreas protegidas en Brasil, principalmente a través de instrumentos regulatorios emitidos por el gobierno. Para ello, el trabajo se divide en cuatro capítulos, además de la introducción y la conclusión, desarrollados con base en la investigación de un corpus documental que comprende fuentes primarias y referencias bibliográficas secundarias. El primer capítulo analiza el establecimiento de las primeras áreas protegidas en Brasil a través de la legislación, destacando los primeros Códigos Forestales emitidos en el país. A continuación, se describe el Plan para el Sistema de Unidades de Conservación (PSUC), desarrollado en el Poder Ejecutivo en dos fases: una en 1979 y otra en 1982. Esta fuente primaria se analiza en profundidad en este estudio. Posteriormente, se describe la revisión del PSUC, realizada por la Fundación Pro-Natureza (FUNATURA), a través del documento titulado "Sistema de Unidades de Conservación — SNUC: Aspectos Conceptuales y Legales". En este punto, destaca el papel de la Fundación y de Maria Tereza Jorge Pádua, figura clave en el establecimiento de áreas protegidas en Brasil y en la redacción del texto inicial que se convertiría en el Proyecto de Ley del Sistema de Unidades de Conservación de Basilea, la Ley SNUC. La investigación concluyó que la Ley SNUC es el resultado de un proceso histórico que implicó cambios en el significado de la conservación de la naturaleza, tensiones y conflictos entre los propios ambientalistas. Sin embargo, representó un avance normativo en la creación y gestión de áreas protegidas.

Palabras clave: Áreas Protegidas; Conservación de la Naturaleza; Legislación Ambiental; Sistema de Unidades de Conservación (SNUC)

LISTA DE ABREVIATURAS

CDB	Convenção de Diversidade Biológica
CDCMAM	Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias;
CNPPA	Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas;
DN	Divisão de Proteção da Natureza do Departamento de Pesquisas e Conservação da Natureza
DRNR	Departamento de Recursos Naturais Renováveis;
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FBCN	Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza;
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas;
FUNATURA	Fundação Pró-Natureza;
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal;
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;
INM	Instituto Nacional do Mate;
INP	Instituto Nacional do Pinho;
PIN	Programa de Integração Nacional;
PODEPEF	<i>Forestry Research and Development Project;</i>
PNUD	Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento;
PSUC	Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil;
REBIOS	Reservas Biológicas
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente;
SLOSS	<i>Single Large or Several Small;</i>
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia;
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus;
UC	Unidade de Conservação;
UDN	União Democrática Nacional;
UICN	União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais;
UIPN	União Internacional para a Proteção da Natureza.

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 – Comparativo de áreas protegidas nas regiões brasileiras do Figura 3 - Capa do documento “Sistema de Unidades de Conservação - SNUC: Aspectos conceituais e legais”, 1988;
- Quadro 2 – Categorias de Manejo do “Sistema de Unidades de Conservação - SNUC: Aspectos conceituais e legais”, 1988;
- Quadro 3 – Anteprojeto de Lei do SNUC: Grupos e respectivas categorias, autoria própria;

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 – Capa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, 1979;
- Figura 2 – Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, II Etapa;
- Figura 3 – Capa do documento “Sistema de Unidades de Conservação – SNUC: Aspectos conceituais e legais”;
- Figura 4 – Capa do Anteprojeto de lei do documento “Sistema de Unidades de Conservação – SNUC: Aspectos conceituais e legais”, 1988;
- Figura 5 – Capa do Projeto de Lei nº 2.892/1992 do documento “Dossiê do Projeto de Lei 2.892/1992”, Câmara dos Deputados, 1992;

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 01 – A LEGISLAÇÃO SOBRE ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL.....	20
1.1. AS PRIMEIRAS PROPOSTAS E AS PRIMEIRAS ÁREAS PROTEGIDAS.....	21
1.2. AS ÁREAS PROTEGIDAS NO CÓDIGO FLORESTAL DE 1934	25
1.3. AS ÁREAS PROTEGIDAS NO CÓDIGO FLORESTAL DE 1965	36
CAPÍTULO 2 – AS DUAS ETAPAS DO PLANO DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE	45
CONSERVAÇÃO (PSUC) – 1979 E 1982.....	45
2.1. A CIÊNCIA DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA NA DÉCADA DE 1970	52
2.1.1. Áreas prioritárias e sistematização: refúgios do pleistoceno, critérios e	
categorias no <i>Amazon Analysis</i>	56
2.2. PRIMEIRA ETAPA DO PSUC, 1979: A ESTRUTURA.....	60
2.3. SEGUNDA ETAPA DO PLANO EM 1982	90
CAPÍTULO 3: A REVISÃO DO PSUC E O ANTEPROJETO DE LEI DO SNUC: A FUNDAÇÃO	
PRÓ NATUREZA (FUNATURA) E O PROTAGONISMO DE MARIA TEREZA JORGE PÁDUA	98
3.1. MARIA TEREZA JORGE PÁDUA E A FUNATURA	98
3.2. A REVISÃO DO PSUC E O ANTEPROJETO DE LEI DO SNUC	101
CAPÍTULO 4: O PROJETO DE LEI DO SNUC EM DISCUSSÃO NO CONGRESSO NACIONAL	
.....	110
4.1. O PROJETO DE LEI Nº 2.892/1992: CRÍTICAS E SUBSTITUTIVOS	111
4.1.1. Discussões acerca do substitutivo de Fábio Feldmann	114
4.1.2. Alterações do deputado Fernando Gabeira	122
4.2. AS RELAÇÕES QUE ENVOLVERAM A APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI	126
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	130
REFERÊNCIAS	132
FONTES.....	133
BIBLIOGRAFIA.....	135

INTRODUÇÃO

A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, ou Lei do SNUC, como ficou conhecida, pois estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, como instrumento que objetiva a proteção da natureza, não foi um acidente ou uma inovação fora de contexto. Ela se insere em uma longa tradição de preocupações com o mundo natural. É fruto de um processo marcado por deslocamentos, rupturas, mas também por continuidades.

A necessidade de sistematizar a criação, a implementação e a gestão de áreas protegidas no Brasil, basicamente as denominadas unidades de conservação (UCs), levou à elaboração, pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e pela Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), do Plano do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (PSUC), publicado em duas etapas, 1979 e 1982. Foi com base nesse Plano que, na década de 1980, houve um grande aumento na criação de áreas protegidas e a iniciativa de institucionalização do SNUC por meio de um Projeto de Lei.

Buscava-se uma padronização e organização das categorias de UCs. Esse movimento em direção à institucionalização começou por meio da formatação, pela Fundação Pró-Natureza (FUNATURA), de proposta de Projeto de Lei (PL), encomendado pelo IBDF, em 1988 (DRUMMOND, FRANCO e OLIVEIRA, 2010; MERCADANTE, 2001).

Entende-se como “áreas protegidas” a porção de terra cuja delimitação é instituída por ato do Poder Público e destinada à conservação da natureza, seja de forma integral ou com a possibilidade da utilização pelo ser humano em algum nível. O termo “unidades de conservação” é utilizado no Brasil e tem equivalência com o termo mais antigo e internacionalmente utilizado “áreas protegidas”.

Ao constataremos a influência das ideias conservacionistas que os protetores da natureza das primeiras décadas do século XX exerceram sobre a geração seguinte, bem como a influência das instituições que foram criadas no Brasil a partir dessas ideias, é possível dizer que a construção das políticas públicas de conservação da natureza no

Brasil foi impulsionada por um olhar voltado para as florestas, transformado em norma na década 1930, por meio de um código sistematizado (FRANCO e DRUMMOND, 2009).

No contexto das ideias que circulavam em grupos preocupados com a proteção da natureza, em dois períodos distintos, houve o ensejo da publicação de dois códigos florestais: o Código Florestal de 1934 e o Código Florestal de 1965. Os dois refletiram as noções de proteção ou conservação da natureza que circulavam em suas respectivas épocas e estabeleceram as primeiras categorias de áreas protegidas brasileiras em âmbito nacional. As ideias relacionadas com a proteção ou conservação da natureza estavam presentes em outros países, como Alemanha, França e Estados Unidos e eram abordadas por pensadores brasileiros que estavam bastante atualizados com o que acontecia no restante do mundo.

A preocupação com a conservação da natureza e especialmente com as áreas protegidas se refletiu na criação da primeira organização não governamental (ONG) de maior estatura no Brasil, a FBCN, em 1958. Esta instituição buscou, desde os seus princípios, atuar pela criação de áreas protegidas e para que elas fossem geridas de modo integrado. Foi a partir da FBCN que, ao longo do tempo, foi se estabelecendo um debate que levou à elaboração do PSUC e, posteriormente, do Projeto de Lei e da própria Lei do SNUC.

O objetivo geral da presente tese foi o de compreender como as preocupações com a conservação da natureza no Brasil se refletiram na busca por uma institucionalização dos processos de criação, implementação e gestão de áreas protegidas, especialmente nas modalidades que ficaram conhecidas como unidades de conservação. Tratava-se de identificar no contexto da história da conservação ambiental no Brasil as ideias, as motivações, os pontos de inflexão e de tensão que conduziram até o estabelecimento, por meio da Lei nº 9.985, do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. A partir dessa visão geral, a narrativa tem como foco traçar uma linha do tempo das normas e leis que estabeleceram e estabelecem as áreas protegidas no Brasil e as mudanças na percepção e na conceituação desses espaços territoriais.

Desta forma, o Capítulo 1 pretende estabelecer uma linha histórica das ideias de conservação da natureza no Brasil, a partir do início do século XX, para a compreensão da construção conceitual e normativa daquilo que seria uma área natural relevante para

a proteção da natureza. Trata-se de uma análise que busca harmonizar uma organização cronológica (BURKE, 2011) a respeito da temática da conservação da natureza com a reflexão sobre como se desenvolveram os critérios para a conceituação e a escolha de áreas naturais preservadas. Tal análise permeia toda a narrativa da presente tese. Assim, para a escrita deste primeiro capítulo foram utilizadas fontes primárias como o Projeto de Lei do Código Florestal de 1934 e o Projeto de Lei do Código Florestal de 1965, além dos próprios Códigos de 1934 e 1965.

No Capítulo 2 é utilizada a fonte primária central da análise deste trabalho, o documento intitulado Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, etapas de 1979 e 1982. Inicialmente, foi preciso fazer uma descrição do texto contido no documento, para uma análise da sua construção formal. Não se trata de um texto normativo em si, mas de um texto técnico para a fundamentação dos Decretos Legislativos de instituição de áreas preservadas, bem como de um guia para a criação de unidades de conservação, muitas das quais foram de fato estabelecidas, ampliando em muito a área protegida por elas. Pela riqueza de conceituações estabelecida pelo PSUC, sobre os tipos de unidades de conservação a serem institucionalizadas no ordenamento jurídico nacional, procurou-se seguir a ordem estabelecida no documento para a construção de uma narrativa sobre o contexto da sistematização e integração da gestão das unidades de conservação. Tratava-se de compreender as mudanças e os deslocamentos no significado e nas características das áreas protegidas no Brasil, a partir do pano de fundo das condições político-sociais vigentes (KOSELLECK, 2012).

Em um segundo momento, entendeu-se a importância de identificar os atores e as instituições que fizeram parte da construção do texto do PSUC. Adicionalmente, buscou-se entender as ideias refletidas nos discursos e ações dos atores implicados. Como nos relata Foresta (1991), as conexões entre os conservacionistas brasileiros e deles com um movimento internacional ganharam tração a partir, sobretudo, da década de 1960. Sobre estas bases foi elaborado o PSUC.

Na continuação da análise da fonte primária central do presente trabalho, foi necessária a verificação de um aspecto social relevante do ponto de inflexão sobre a concepção das áreas protegidas no Brasil, qual seja, o avanço da ciência nas décadas de 1960 e 1970 sobre o tema. Neste sentido, buscou-se aprofundar sobre o contexto

histórico dessas descobertas e transformações científicas, por meio de fontes secundárias que as revelam.

O Capítulo 3 traz a narrativa do protagonismo de Maria Tereza Jorge Pádua na Fundação Pró Natureza (FUNATURA). Dentre os conservacionistas brasileiros, Maria Tereza se destaca pela força propulsora que empregou na instituição de áreas protegidas. Idealizadora da FUNATURA, promoveu a revisão do PSUC para que se transformasse no Anteprojeto de Lei que se tornaria a Lei do SNUC. A fonte primária aqui analisada foi o documento *Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC: Aspectos conceituais e Legais*, produzido pela FUNATURA, contendo a revisão do PSUC e uma proposta de Anteprojeto de Lei para o SNUC.

No Capítulo 4, a narrativa evidencia a transformação do PSUC em um documento legislativo, bem como todo o processo através do qual o Anteprojeto de Lei proposto pela FUNATURA se transformou no Projeto de Lei nº 2.892/1992 e, posteriormente, na Lei do SNUC. Para tanto, a principal fonte primária foi o Dossiê do Projeto de Lei nº 2.892/1992. Neste ponto, ressalta-se tanto a transformação formal do documento, quanto à transformação conceitual sobre a conservação da natureza no Brasil, revelando-se, também, as relações de poder e os conflitos em um contexto de abertura democrática e construção normativo-ambiental no País.

A narrativa histórica aqui apresentada se insere no contexto da história ambiental, cuja metodologia foi consolidada nas décadas de 1970 e 1980. Como esclarece Donald Worster (1991), a História Ambiental ganha contornos de uma metodologia autônoma para os historiadores a partir da edição dos *Annales* publicada em 1974, intitulada “*Histoire et Environment*”. Para Worster (1991), a partir das formulações sobre o campo da história ambiental iniciada nos *Annales*, é possível identificar três níveis de questões que ela enfrenta. O primeiro deles é relacionado com o entendimento sobre os mecanismos orgânicos e inorgânicos da natureza. O segundo relaciona-se com o domínio socioeconômico e sua relação com o ambiente, tem a ver com a forma como os recursos naturais são utilizados pelos humanos. O terceiro nível de análise tem relação com a construção de ideias sobre o mundo natural, com as estruturas de significação que são construídas pelos humanos em relação à natureza.

Analisar o processo de construção do Sistema de Unidades de Conservação no Brasil, tendo como ponto central o documento Plano de Unidades de Conservação, guarda relação, principalmente, com a terceira dimensão de análise da história ambiental, na qual se identificam os conceitos formulados para as áreas protegidas, os valores postos nos textos normativos e a elaboração de políticas públicas para a proteção da natureza. Ainda assim, como pondera Worster (1991), os três níveis de estudo da história ambiental constituem, de uma certa maneira, uma “investigação única e dinâmica, na qual natureza, organização social e econômica, pensamento e desejo são tratados como um todo” (WORSTER, 1991, p.202). Desse modo, a presente tese também se relaciona com o segundo nível da história ambiental, na medida em que as normas e leis para a proteção da natureza implicam em uma determinação de como deve se dar a relação dos humanos com o meio natural.

Assim sendo, o que a pesquisa demonstrou foi que as ideias sobre conservação da natureza e sobre as áreas protegidas no Brasil foram se estruturando e se concretizando em diferentes categorizações contidas em uma série de legislações, normativas, planos e por fim em uma lei que estabeleceu o SNUC. É neste contexto histórico de mudanças de significados na conservação ambiental, de tensões e conflitos entre os próprios ambientalistas, que se inseriu a construção do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

CAPÍTULO 01 – A LEGISLAÇÃO SOBRE ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL

Descrever o contexto histórico em que se inserem as ideias de proteção da natureza e consequentemente da institucionalização de áreas naturais preservadas por meio de atos normativos de abrangência nacional é crucial para a compreensão dos conceitos construídos para as áreas protegidas e para o entendimento da construção do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil – SNUC.

O conceito de áreas protegidas está descrito na Convenção de Diversidade Biológica – CDB de 1992, em termos gerais, como uma área definida geograficamente, destinada aos objetivos de conservação (BRASIL, 1998). No Brasil, para designar o mesmo conceito, utiliza-se a terminologia “unidades de conservação”. Os conceitos referentes a essas terminologias foram sendo modificados ao longo do tempo. Na sua construção estão incluídos desde o reconhecimento da necessidade de aprimorar e organizar a categorização desses espaços, passando pela ideia de ampliação territorial das áreas naturais a serem preservadas como imperativo ecológico, chegando à urgência de se garantir a biodiversidade no planeta (BRITO, 2003; PUREZA, PELLIN, PADUA, 2015).

A parte inicial do presente capítulo narra o contexto de criação das primeiras áreas protegidas no Brasil. Para tanto, a narrativa retrocede brevemente a um período anterior, que abrange o Brasil colonial, imperial e a transição para a República. Já durante a Colônia e o Império, a devastação das florestas e a preocupação com a escassez de recursos fizeram emergir um pensamento crítico sobre o uso racional dos recursos naturais e a necessidade de proteger e restaurar áreas naturais relevantes para o abastecimento das cidades. A ideia da preservação da natureza pela sua beleza estética também está presente no período, refletindo em propostas de criação de parques nacionais (DEAN, 1996; PÁDUA, 2002).

Já no início do período republicano, surgem as primeiras propostas para a criação de um código florestal, visando a regularização do uso dos recursos naturais e a institucionalização de áreas protegidas, o que foi concretizado somente com o Código Florestal de 1934. Os anos 1920-1940 se configuram como um momento em que pensadores da elite intelectual brasileira formularam conceitos que relacionam a proteção das áreas naturais ao nacionalismo (DEAN, 1996; FRANCO e DRUMMOND, 2009b).

A parte final do capítulo traz uma descrição do contexto de elaboração e aprovação do Código Florestal de 1965 e das áreas protegidas estabelecidas no texto legal da norma florestal, a partir da emergência do direito florestal brasileiro.

1.1. AS PRIMEIRAS PROPOSTAS E AS PRIMEIRAS ÁREAS PROTEGIDAS

As ideias de proteção da natureza no Brasil faziam parte do pensamento de uma pequena parte da elite luso-brasileira já desde o período colonial. Pádua (2002) demonstrou a existência de uma crítica da destruição ambiental por parte de setores da intelectualidade durante os períodos colonial e imperial, entre 1786 e 1888. O historiador pondera que o pano de fundo dessa crítica não foi a perspectiva romântica da valorização estética e do maravilhamento com o caráter sublime do mundo natural, mas a preocupação com a devastação ambiental e a destruição imprevidente dos recursos naturais inspirada sobretudo pela racionalidade iluminista.

Dentre os pensadores da crítica ambiental, destacava-se o naturalista, político e abolicionista José Bonifácio de Andrada e Silva (1763-1838), que alertou para questões como a destruição dos bosques e para a maneira perdulária como se dava a caça das baleias. José Bonifácio de Andrada e Silva também apontou como principais causas da destruição acelerada e imprevidente da natureza no Brasil a relação entre latifúndio e a escravidão (PÁDUA, 2002).

Atos destrutivos, como a extração excessiva de madeira nas matas da serra carioca da Tijuca e a sua devastação para o plantio de café — atos esses criticados pelos intelectuais do Império — tiveram como consequência a escassez de água que abastecia a cidade do Rio de Janeiro. Dom Pedro II declarou as florestas da Tijuca e das Paineiras como florestas protetoras, em 1861. O enfrentamento do problema foi caracterizado, para além da institucionalização da proteção pelo meio normativo, também por medidas administrativas, como desapropriações e o início do replantio e regeneração da floresta (DEAN, 1996; PÁDUA, 2002; CASARIN, 2023).

Ao lado da crítica ambiental relacionada com a preocupação quanto à escassez de recursos naturais, ainda que de forma tangencial, a ideia de preservação dos espaços naturais pela sua beleza estética também estava presente no Brasil império. Exemplo

disso foi a proposta de criação de parques nacionais elaborada por André Rebouças, em 1876. Rebouças foi um engenheiro abolicionista, negro, nascido em Cachoeira, na Bahia. Ele trabalhou para o Governo Imperial, na segunda metade do século XIX, e muito próximo ao Imperador Dom Pedro II propôs um projeto de ensino técnico que faria parte das Reformas Sociais do Império. Foi em seu livro, “Excursão ao Salto de Guaíra”, que Rebouças sugeriu a criação de parques nacionais na Ilha do Bananal e em Sete Quedas. Para tanto, ele se inspirou na experiência estadunidense, com a criação do Parque Nacional de Yellowstone, em 1872 (PÁDUA, 2002; FRANCO e DRUMMOND, 2009b; PUREZA et al., 2015).

A criação de Yellowstone foi pioneira na inclusão de fatores de operacionalização na criação de áreas naturais, por meio de legislação que impunha a proibição de colonização do território protegido, a sua venda e a sua ocupação (SILVA, 2023). A proposta de André Rebouças estava atrelada a um pensamento que ligava a criação dessas áreas ao progresso, com a atração de turistas, o que também propiciaria a construção de meios de transporte modernos (DEAN, 1996; PÁDUA, 2002; FRANCO e DRUMMOND, 2012). Para implantar seu projeto, Rebouças aproximou-se de empresários nacionais e internacionais, banqueiros e políticos da Corte, e contava com o apoio de Dom Pedro II e da Princesa Isabel. Assim, o engenheiro fez parte dos debates que buscavam uma modernização econômica do Brasil. No entanto, os parques propostos por ele só foram criados bem mais tarde, já na segunda metade do século XX (SILVA e CARDOSO, 2018).

No final do século XIX e no início do século XX, as preocupações com a proteção da natureza ganharam contornos modernos no Brasil (DEAN, 1996; DRUMMOND, 2006) e se difundiram ideias que refletiam em um anseio pela institucionalização de áreas protegidas por meio da lei, estabelecendo denominações específicas de acordo com as características dessas áreas e com o tipo de proteção que lhes era conferida (ARAÚJO, 2007). Alguns pensadores se destacaram ainda durante a Primeira República e as suas ideias e trajetórias profissionais resultaram em esforços e propostas para o estabelecimento de um Código Florestal e de áreas protegidas como parques nacionais. Herman von Ihering (1850-1930), Alberto Loefgren (1854-1918), Edmundo Navarro de Andrade (1881-1941) e Alberto Torres (1865-1917) são os principais protagonistas da

proteção à natureza desse primeiro período republicano (DEAN, 1996; FRANCO e DRUMMOND, 2009b).

A proteção à natureza teve suas particularidades no Brasil. Dentre elas, o olhar voltado para espaços antes ignorados, muito pela grandeza territorial do país. Na literatura do início do século XX, significativamente representada por Euclides da Cunha em “*Os Sertões*” (1902), a ideia de um interior contraposto ao litoral revelava contradições da sociedade brasileira. Tal realidade não escapou ao pensamento da elite intelectual, configurada por escritores, professores, profissionais liberais, técnicos e cientistas vinculados ao serviço público, jornalistas, entre outros (FRANCO e DRUMMOND: 2009b).

Alguns representantes da chamada geração de protetores da natureza dos anos 1920-1940, integrantes da elite intelectual brasileira, que capturaram as noções de grandeza do território nacional e riqueza do seu patrimônio natural — nos aspectos econômico, estético e científico — foram o botânico Alberto José Sampaio (1881-1946); o escultor, desenhista, professor e escritor Armando Magalhães Corrêa (1889-1944); o zoólogo Cândido de Mello Leitão (1886-1948); e o botânico autodidata Frederico Carlos Hoehne (1882-1959). Ligados à história natural, eles buscavam a divulgação científica em um contexto de firmamento da biologia no Brasil e de crescimento das pesquisas nas instituições como o Museu Nacional, criado em 1818, no Rio de Janeiro, e o Instituto Butantã, criado em 1901, em São Paulo (DUARTE, 2010; FRANCO e DRUMMOND, 2009b).

A ascensão da biologia como saber fundamental para a resolução de problemas políticos permitiu que tais cientistas fossem reconhecidos como autoridades com poder de influenciar a tomada de decisão na esfera política (DUARTE, 2010). Nas palavras de Antunes (2015): “o Museu Nacional apresentou nesta época um *locus* privilegiado de articulação de estratégias entre intelectuais e governo”. Adicione-se a isto o contexto de fervura das ideias republicanas e de identidade nacional, bem como as amplas reformas pretendidas por Getúlio Vargas no período pós-revolucionário. Vargas implementou medidas consideradas, à época, como modernizantes e progressistas, a exemplo das leis trabalhistas, do sufrágio feminino e da Constituição de 1934.

O anseio pela institucionalização de um corpo permanente em defesa do patrimônio natural no Brasil se inspirava e se incluía em um esforço e em um processo de mobilização internacional pela proteção da natureza. Como resultado desta mobilização, a Comissão Internacional de Proteção à natureza foi criada em 1913. O advento da Primeira Guerra Mundial interrompeu os primeiros movimentos da Comissão, mas, em 1923, realizou-se o 1º Congresso Internacional para a Proteção da Natureza (SENA, 2018).

Os primeiros esforços de definição das terminologias das áreas protegidas ocorreram, em 1933, na Conferência Internacional para a Proteção da Flora e da Fauna. Na ocasião, quatro categorias foram propostas: parque nacional, reserva de regiões virgens, reserva de fauna e flora e reserva com proibição para caça e coleta (DUDLEY, STOLTON:2007). Na ocasião, Parque Nacional foi conceituado como:

(a) área administrada pelo governo, cujos limites não poderão ser alterados nem qualquer parte cedida, exceto pelo Legislativo; (b) estabelecida para propagação, proteção e conservação da fauna e da flora, e para preservação de objetos de interesse estético, geológico, pré-histórico, histórico, arqueológico ou que sirvam a outros fins científicos, para uso, proveito e recreação popular; (c) na qual o abate ou a captura de animais e a destruição ou coleta de plantas são proibidos, exceto sob supervisão das autoridades do parque. Deve-se proporcionar ao público, tanto quanto possível, facilidades para observação da flora e da fauna dos parques nacionais (FBCN, 1969).

No Brasil, o empenho dos protetores da natureza da geração dos anos 1920-1940 foi capaz de articular o pragmatismo relacionado com a defesa do uso racional dos recursos naturais com uma visão romântica da natureza, mobilizadora do forte sentimento de identidade nacional, do amor à natureza e do intenso apelo da ciência, o que resultou em um amplo projeto de sociedade baseado na ideia de uma relação harmônica entre desenvolvimento econômico e proteção da natureza. No entanto foram as propostas pontuais, contidas nesse projeto mais amplo, que vingaram. Elas resultaram no Código Florestal de 1934, no Código de Caça e Pesca (1934), no Código de Águas (1934), no Código de Minas (1934) e no Código de Fiscalização das Expedições Artísticas e Científicas (1933), bem como na criação dos primeiros parques nacionais brasileiros: Itatiaia, em 1937, e Serra dos Órgãos e Iguaçu, em 1939. Embora importantes, essas medidas não foram capazes de conter o ímpeto desenvolvimentista hegemônico, que na

maioria das vezes não levava em conta as preocupações com a proteção da natureza (FRANCO e DRUMMOND, 2009b).

A geração posterior a de 1920-1940, envolvida com as questões relacionadas com a conservação da natureza, esteve ligada à Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), criada em 1958. Esta instituição teve um papel fundamental para a criação de áreas protegidas e para os projetos de espécies ameaçadas de extinção, que começaram a surgir no Brasil a partir dos anos 1960, bem como na elaboração do Código Florestal de 1965 e no processo que levou à aprovação da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), no ano 2000 (FRANCO e DRUMMOND, 2009b; FRANCO, 2021).

1.2. AS ÁREAS PROTEGIDAS NO CÓDIGO FLORESTAL DE 1934

A proteção das florestas foi uma das temáticas que marcou fortemente o movimento conservacionista brasileiro no início do século XX. Foi, também, a partir da regulamentação normativa das florestas que foram instituídos conceitos e categorizações de áreas protegidas.

A primeira Festa da Árvore, que ocorreu em Araras, São Paulo, no dia 7 de junho de 1902, foi marcante como início da divulgação da proteção das florestas. Um dos grandes incentivadores da institucionalização do dia comemorativo foi Alberto Loefgren, botânico sueco que fez parte do grupo de cientistas e técnicos contratados pelo governo de São Paulo, com o objetivo de melhor aproveitar os recursos naturais, numa perspectiva de promoção do desenvolvimento econômico do Estado. Em 1913, o botânico sugeriu a transformação da região do Itatiaia em parque nacional (ARAÚJO, 2007).

Assim, a ideia da preservação das florestas foi sendo propagada nas esferas de poder na primeira década do século XX. O então presidente Afonso Pena, por esta influência, anunciou a intenção de elaborar as bases para um projeto em prol da conservação da natureza, sobretudo as águas e florestas do Brasil. Em uma das mensagens presidenciais do ano de 1907, dirigida ao Congresso Nacional, Afonso Pena afirmou: “acham-se em preparo as bases de um projeto de lei de águas e florestas. Em

tempo hei de submetê-las à vossa esclarecida consideração” (PENA apud PEREIRA, 1950, p.102).

É importante ressaltar o caráter incipiente da silvicultura no Brasil naquele momento histórico. Até mesmo no seu local de origem, a Europa, o plantio cientificamente orientado de árvores para fins econômicos era uma novidade, tendo surgido inicialmente na região que compõe a atual Alemanha, para daí rapidamente espalhar-se por outras regiões do continente e do mundo (HARRISON, 1992, p.94).

A silvicultura nasce já com a crença iluminista na racionalização, visualizando a possibilidade de uma exploração e uso calculados e contínuos das madeiras provenientes de florestas plantadas administradas por homens de ciência. Apesar de ideias sobre reflorestamento e algumas legislações que impunham limites ao corte de madeiras já existirem desde o século XVI no continente europeu, as primeiras leis florestais modernas, abrangentes e efetivas só se materializam ao longo do século XIX, quando quinze países europeus adotam códigos florestais e organizações florestais para dar conta de fazer as leis valerem e implementar punições ao uso irracional das matas (ANTUNES, 2015).

No Brasil, a Constituição de 1891 não fez referência às florestas. Mencionou elementos naturais somente ao atribuir competência à União para legislar sobre terras e minas. O domínio das terras devolutas foi transferido aos Estados, que poderiam legislar cumulativamente quanto ao seu cultivo. A proliferação de normas sobre o uso da terra fazia com que as regras fossem enfraquecidas e até mesmo ignoradas pelo Judiciário (PEREIRA, 1950).

Além disso, a transferência das terras devolutas para os Estados contribuiu para a pouca expressão do serviço florestal, já que a ele careciam terras e florestas para manter. Os recursos financeiros para atuar eram escassos. No entanto, o serviço teve algum êxito, excepcionalmente, na administração das florestas que protegiam o suprimento de água do Rio de Janeiro (DEAN, 1996).

Não havia, na primeira metade do século XX, previsão constitucional quanto à proteção das florestas. O fato de que a população brasileira crescia vertiginosamente tornava a madeira um recurso altamente explorado, além de legitimar o avanço das lavouras a partir da devastação das áreas naturais (DEAN, 1996). Assim, com a pouca

expressividade do serviço florestal e o impulso pela exploração de recursos naturais, questiona-se como foi possível a entrada em vigor do Código Florestal de 1934 (CARVALHO, 2016).

Uma das explicações possíveis para a edição da norma pioneira no Brasil está relacionada com a experiência dos debates sobre a regulamentação das florestas em alguns dos Estados brasileiros. Alberto Loefgren, fundou um jardim botânico na reserva florestal da Cantareira, em 1898, e o Serviço Florestal do Estado de São Paulo, mas enfrentou maiores dificuldades quando teve de lidar com a Assembleia Legislativa, na tentativa de pôr em prática a ideia de um Código Florestal para o Estado, em 1901. Os entraves que a iniciativa sofreu ligavam-se às questões de delimitação de terras públicas e regulamentação de terras privadas (FRANCO e DRUMMOND, 2009b; DEAN, 1996).

Embora tenha se adiantado em relação ao Código Florestal Nacional de 1934, o Código Florestal do Paraná de 1907 estava inserido em um contexto que intencionava, prioritariamente, maior eficácia na produção florestal. Neste sentido, o proprietário poderia comunicar ao governo estadual a conversão da floresta em campo, mesmo tendo ela sido declarada de utilidade pública. Na letra da lei, caberia ao estado do Paraná consentir a conversão ou promover os meios de coibi-la. Em todo caso, a conservação das florestas no texto legal de 1907 baseava-se no replantio sistemático, priorizando a homogeneidade florestal (CARVALHO, 2007).

Diferentemente, destinado a estabelecer de forma mais robusta regras para a conservação e o aproveitamento das denominadas florestas protetoras, o Decreto Federal de 1934 determinou regras para: i) os Hortos Florestais; ii) o estudo das espécies mais aptas para o replantio e a formação das matas; iii) as Florestas Modelo, nas quais se exercitavam trabalhos das escolas práticas de silvicultura; iv) as Reservas Florestais, que seriam instituídas mediante aprovação do Congresso Nacional, constituindo-se de terras de domínio da União, ou de particulares mediante acordo; e v) os Parques Nacionais, criados em locais caracterizados por acidentes topográficos notáveis, grandiosos e belos, constituídos por florestas virgens típicas, que seriam perpetuamente conservadas (BRASIL, 1934).

Debatido no Governo Provisório (instituído pelo Decreto nº 19.398 de 1930), caracterizado pela profusão legislativa do período pós-Revolução de 1930, o Código

Florestal Brasileiro ficou a cargo da 20ª Subcomissão Legislativa e recebeu contribuições das seguintes autoridades: Dr. Levi Carneiro, presidente da Comissão Legislativa e Consultor Geral da República; Desembargador Virgílio Sá Pereira; Daniel de Carvalho, representante do Instituto dos Advogados; Castro Nunes; Juiz José Duarte Gonçalves da Rocha; Alberto José de Sampaio, do Museu Nacional; Durval Ribeiro de Pinho, da Sociedade de Amigos das Árvores; Armando Magalhães Correa, do Museu Nacional; Cândido de Mello Leitão, do Museu Nacional; e de Carlos Frederico Hoehne, da Seção de Botânica e Agronomia do Instituto Biológico de Defesa Agrícola e Animal de São Paulo; entre outros. (PEREIRA, 1950; ROSA, 2019).

A Comissão Legislativa para a tramitação do Projeto de Lei foi criada em setembro de 1931, oficialmente composta por Luciano Pereira da Silva (relator e procurador jurídico do Serviço Florestal à época), José Mariano Filho e Augusto de Lima, que ocupava a presidência da Comissão (ANTUNES, 2015).

No contexto da aprovação do Código de 1934 pode-se dizer que a legislação também fazia parte do corpo de ações da Administração Pública que agia por um sentimento de renovação nacionalista que permeava o pensamento da elite letrada do início do século XX. A criação da primeira reserva florestal no Acre demonstra que havia um sentimento de urgência quanto à frenagem da degradação das matas, sob a ótica das navegações fluviais, particularmente na região amazônica. A norma continha um forte apelo nacionalista. O texto do Decreto nº 8.843/1911 justificava a criação de área protegida da seguinte forma:

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brazil, attendendo a que a devastação desordenada das mattas está produzindo em todo o paiz effeitos sensíveis e desastrosos, salientando-se, entre eles, alterações na constituição climaterica de varias zonas e no regimen das aguas pluviaes e das correntes que dela dependem; e reconhecendo que é da maior e mais urgente necessidade impedir que tal estado de cousa se estenda ao Territorio do Acre, mesmo por tratar-se de região onde como igualmente em toda Amazonia, ha necessidade de proteger e assegurar a navegação fluvial e, consequentemente de obstar que soffra modificação o regimen hydrographico respectivo, Decreta (...) (BRASIL, 1911).

Ao esclarecer os efeitos da Revolução de 1930 e os impulsos nacionalistas do período, Warren Dean observa que:

O colapso do comércio exterior indicava-lhes que Torres tinha razão ao desdenhar a exploração imprevidente dos recursos naturais da República. O nacionalismo começou a afastar a classe média do liberalismo e a classe operária do internacionalismo. Nessa atmosfera, os recursos naturais passaram a ser encarados como uma reserva coletiva a ser utilizada eficientemente em favor da nação (DEAN, 1996, p. 272).

Dean se refere a Alberto Torres, um dos pensadores mais influentes da Primeira República. Nas palavras de Dean, ele considerava imprudente e oportunista a exportação, a exploração e especulação que acompanhavam a difusão do café, o que devastou a terra. Alberto de Seixas Martins Torres, jurista e ensaísta natural do Recife, iniciou a carreira política como deputado estadual e em 1896 foi Ministro da Justiça. Publicou os livros *O Problema Nacional Brasileiro* e *A Organização Nacional*, em 1914, e *As Fontes da Vida no Brasil*, em 1915, nos quais concebia o Brasil como um país essencialmente agrário e não industrial (FRANCO E DRUMMOND, 2009b). Em 1932, após o seu falecimento em 1917, foi criada a Sociedade dos Amigos de Alberto Torres, instituição que reunia membros que compartilhavam dos ideais do político e cujo objetivo era promover estudos socioeconômicos e divulgá-los por meio de conferências e publicações.

Desvendar o pensamento de Alberto Torres faz parte da compreensão da ideia de proteção florestal que o grupo preocupado com a proteção da natureza nos anos 1920-1940, atuante nas instituições públicas e científicas, expressava. Na presente análise interessa indagar como ocorreu a interseção do pensamento nacionalista com o sentimento de proteção florestal, para que se chegasse ao ponto de ser elaborado e publicado o Código Florestal de 1934.

Uma forma de responder essa questão está no fato de Torres argumentar em sua obra que o problema nacional brasileiro residia na desvalorização da terra. Segundo Antunes (2025), Torres via a devastação das florestas como contrária aos interesses do país, como um impulso, uma má conduta que havia sido iniciada pelos bandeirantes desbravadores de florestas e continuada posteriormente pelos fazendeiros, que trazia perdas irreparáveis como forma de ação do homem sobre a terra.

Por outro ponto de vista, que se acrescenta à crítica da desvalorização da terra, o pensamento de Alberto Torres abarcava conceitos nacionalistas e ideias de

fortalecimento do Estado Nacional, o que favorecia a identificação dos intelectuais da década de 1930, que pensavam sobre a proteção da natureza, com os anseios do Governo Provisório, de renovação política e ruptura com o modelo anterior. Como descrevem Franco e Drummond:

A obra de Torres continha fartos elementos de legitimação dessa aspiração de moldar a sociedade a partir de cima. Ao conclamar os intelectuais a se integrarem, enfim, à nação a que pertenciam, ele pretendia que eles se tornassem uma “força social” e promovessem a “organização nacional”. (...) Os Intelectuais empenhados nas ações pela proteção da natureza, sobretudo os cientistas que produziram uma reflexão mais aprofundada sobre a questão, aceitaram o desafio de Torres para assumir uma consciência nacional (FRANCO e DRUMMOND, 2009b, p.40-41).

Movido por essas inspirações, um dos grandes colaboradores da redação do texto normativo de 1934 foi o botânico brasileiro Alberto José Sampaio, mesmo sem ter feito parte da Comissão do anteprojeto (DUARTE, 2010). Ao elaborar o Programa do Serviço Florestal, Sampaio já havia demonstrado que seu pensamento estava voltado para uma silvicultura que reduziria a heterogeneidade da floresta, tornando-a mais produtiva e, conseqüentemente, melhor. No entanto, também afirmava a necessidade de áreas de preservação das espécies nativas (FRANCO e DRUMMOND, 2009b).

Sampaio ressaltou a importância do Ministério da Agricultura, por meio das publicações de seus trabalhos científicos, o que possibilitou o conhecimento da elite ocupante dos cargos públicos e das instituições científicas sobre as florestas e, conseqüentemente, como incentivo à criação de reservas florestais. Foi o caso da elaboração do Mapa Florestal de Gonzaga de Campos, publicado pela Tipografia da Diretoria do Serviço de Estatística do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio em 1912 (ANTUNES, 2015).

No Código Florestal de 1934, portanto, foram utilizados conceitos burilados no âmbito do Ministério da Agricultura anteriormente a sua discussão enquanto projeto normativo. É o caso, por exemplo, da previsão das florestas protetoras no artigo 3º, alínea “a”. No texto do Decreto do Executivo foram previstas, também, as categorias “florestas remanescentes”, “florestas modelo” e “florestas de rendimento” (BRASIL, 1934).

A edição do Código Florestal de 1934 também guarda relação com as ideias emanadas da Sociedade dos Amigos das Árvores. Criada em 1931, por Alberto José

Sampaio, que demonstrava preocupações com a divulgação da questão florestal brasileira, relacionada com a difusão de conhecimento científico e propostas pedagógicas, com a agricultura e orientações técnicas na produção florestal, mas também com a conservação das paisagens naturais (FRANCO e DRUMMOND, 2009b; SILVA, 2014).

Entre as ações da instituição estão a realização da Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza, que ocorreu entre 8 e 15 de abril de 1934, ou seja, logo após a publicação do Código Florestal de 1934, estabelecido pelo Decreto nº 23.793/34. A Conferência aconteceu no Rio de Janeiro, com o patrocínio de Getúlio Vargas. Além de disseminar a ideia da importância da proteção florestal, o que significava, sobretudo, a defesa do patrimônio nacional, a Conferência pontuou a necessidade da elaboração e do cumprimento de leis, com destaque para o recém-publicado Código Florestal (FRANCO e DRUMMOND, 2009b; SILVA, 2014).

Anteriormente à decretação do Código Florestal de 1934 e à realização da Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza, já havia um movimento no sentido de promover um uso mais responsável das florestas, que levou à manifestação da Administração Pública Federal sobre a questão. Por meio das Mensagens Presidenciais, declarou-se a intenção de publicar normas de proteção às florestas. Na mensagem presidencial de 1907 foi informado o início dos trabalhos para o estabelecimento de normas de proteção e restauração das florestas e das áreas desmatadas (RESENDE, 2006).

Em 1920, o Presidente Epitácio Pessoa declarou a necessidade de preservar e restaurar o revestimento florestal da República, o que deveria ser uma das maiores preocupações brasileiras. No texto da Mensagem Presidencial nº 3, o Presidente reforça a urgência da promulgação de leis que regulassem, não só a arborização, como a também a conservação das terras. E conclui que o Brasil talvez fosse o único a não possuir um Código Florestal. Na mesma mensagem, ele mencionou que o Congresso Nacional já havia tomado medidas para implementar uma legislação de defesa das florestas (PESSOA, 1920). De fato, em 12 de janeiro de 1922 foi publicado o Decreto Federal nº 4.421, de criação do Serviço Florestal Brasileiro.

No artigo 2º do Decreto Federal nº 4.421 é estabelecido o conceito de florestas: “áreas cobertas de vegetação de alto e médio porte e aquelas em que se pretenda desenvolver esta vegetação para a defesa da salubridade e o aumento da riqueza pública” (BRASIL, 1922). A norma estabelecia como competência do Serviço Florestal a criação e a guarda das Florestas Protetoras, sendo estas as que serviriam para beneficiar a higiene e a saúde pública; garantir a pureza e abundância dos mananciais aproveitáveis à alimentação; equilibrar o regime das águas correntes que se destinam não só às irrigações das terras agrícolas, como também as que servem de vias de transporte e se prestam ao aproveitamento de energia; evitar os efeitos danosos dos agentes atmosféricos, impedir a destruição promovida pelos ventos, obstar o deslocamento das areias movediças como também os esbarrocamentos, as erosões violentas, que pelos rios, quer pelo mar; auxiliar a defesa das fronteiras.¹

Além das definições e conceitos, o Decreto nº 4.421 também dispunha sobre o reconhecimento das Florestas Protetoras como objetos de utilidade pública passíveis de desapropriação pelo Governo, a previsão de caducidade das concessões e aplicações de multas no caso do descumprimento das determinações normativas e o poder de vigilância e direção do Serviço Florestal (BRASIL, 1922), posteriormente regulamentado pelo Decreto Federal nº 17.042, de 1925.

Embora seja possível verificar no decreto de criação do Serviço Florestal Brasileiro aspectos produtivistas e de proteção do patrimônio nacional, é possível também dele tirar elementos que demonstram uma conexão com a ideia de preservação, ligada ao valor estético, contido na definição dos Parques Nacionais, que seriam caracterizados por florestas virgens, com aspectos notáveis, grandiosos e belos, merecedores de proteção perpétua (BRASIL, 1922). Todos esses elementos, por conseguinte, também estariam presentes no primeiro Código Florestal Brasileiro, publicado doze anos depois.

O Código Florestal de 1934, portanto, é resultado dessas aspirações de nação e progresso. Para a elite nacionalista, era necessário que o Brasil seguisse o exemplo de outras nações, como demonstra a crítica feita pelo Presidente Epitácio Pessoa na

¹ A denominação “Florestas Protetoras” havia sido inserida no pioneiro Código Florestal do Paraná, de 1907.

Mensagem Presidencial de 03 de maio de 1920. Acrescentavam-se a essas aspirações a preocupação com o avanço da cafeicultura nos morros do Vale do Paraíba, a criação de gado, a introdução do eucalipto para as atividades ferroviárias no Estado de São Paulo, o exaurimento da araucária nos Estados do Paraná e Santa Catarina (AHREMS, 2003).

Publicado em 23 de janeiro de 1934, por Getúlio Vargas, durante o Governo Provisório, o Decreto nº 23.793 determina em seu preâmbulo a competência do Conselho Federal Florestal do Ministério da Agricultura para a execução da norma em referência. O Código Florestal de 1934 inovou o arcabouço normativo brasileiro quanto à categorização das áreas de florestas e como um conjunto normativo destinado à regulamentação de áreas naturais. O texto pode ser dividido em oito temas principais, conforme a ordem dos artigos (BRASIL, 1934):

- a) 1º e 2º: Introdução;
- b) 3º ao 11: Classificação das florestas;
- c) 12 ao 18: Tratamento das áreas florestais particulares;
- d) 19 ao 55: Autorizações e Restrições na Exploração;
- e) 56 ao 69: Fiscalização;
- f) 70 ao 97: Responsabilidade Penal, Civil e Administrativa;
- g) 98 ao 104: Fundo e Conselho Florestais;
- h) 105 a 111: Disposições Gerais e Transitórias.

A ideia de restrição ao direito de propriedade estava presente no texto normativo de 1934. Segundo Urban (1998), os juristas argumentavam que o fundamento se conectava com a própria ideia de proteção ao direito individual de propriedade, já que a devastação indiscriminada de um terreno levaria o proprietário à bancarrota, ao impossibilitá-lo de se beneficiar dos frutos da terra. Destaca-se o artigo 23, este sendo a exteriorização de um conceito inicial que equivalerá, posteriormente, ao conceito de “reserva legal”: “Art. 23. Nenhum proprietário de terras cobertas de matas poderá abater mais de tres quartas partes da vegetação existente, salvo o disposto nos arts. 24, 31 e 52” (BRASIL, 1934).

O artigo 2º do Código de 1934 revela uma diferenciação didática interessante. Considera, ao dispor sobre a proteção imperativa da norma, os demais tipos de vegetação, diferentes das florestas densas tropicais, reconhecendo a utilidade que as variedades de tipos de vegetação brasileiros têm para as terras que revestem (BRASIL, 1934).

A partir do artigo 3ª, as florestas são classificadas. No artigo 4º encontra-se o conceito de florestas protetoras, aquelas que, por sua localização serviam, de forma conjunta ou separada, para conservar o regime das águas, evitar a erosão das terras pela ação dos agentes naturais, fixar dunas, auxiliar na defesa das fronteiras conforme julgado necessário pelas autoridades militares, proteger sítios que mereciam ser preservados por sua beleza e asilar espécies raras da fauna indígena (BRASIL, 1934).

Florestas remanescentes seriam aquelas que formavam os parques nacionais, estaduais e municipais; aquelas em que se encontravam espécies preciosas, cuja conservação se justificasse por interesse biológico ou estético; aquelas que o Poder Público reservasse para pequenos parques ou bosques de gozo público (BRASIL, 1934).

Florestas protetoras e remanescentes eram de conservação perene e inalienáveis. A alienação era excepcionalmente admitida caso o adquirente se obrigasse a mantê-las, conforme sua classificação (BRASIL, 1934).

Na página 12 da Seção 1 do Diário Oficial da União de 25 de abril de 1932, nas publicações do Ministério da Justiça, haviam sido apresentadas sugestões ao anteprojeto do Código Florestal. Paulo Campos Porto, naturalista auxiliar do Jardim Botânico, propunha incluir um capítulo que se intitulasse “Do Regime Florestal” e que determinasse a competência do Jardim Botânico para a discriminação das regiões formadas por vegetação de flora endêmica, de forma que estas áreas seriam de conservação perene e inalienáveis, e se destinariam a estudos de sistemática, ecologia, fitogeografia entre outros (BRASIL, 1934).

Nas discussões sobre o Projeto de Lei, Alberto José de Sampaio também havia apresentado sugestões que ampliavam o que já havia sido sugerido por Paulo Campos Porto. Acrescentou que a guarda dos Parques Nacionais e a conservação e regeneração das florestas protetoras e remanescentes competiriam ao Serviço Florestal do Brasil ou, em casos especiais, de outros serviços técnicos, tais como o Serviço de Águas, os

Jardins Botânicos, Museus e Escolas Agrícolas, bem como instituições particulares idôneas, a juízo do Governo, para os efeitos do trato cultural mais adequado, tendo em vista as necessidades particulares de cada reserva natural. Ele reconhecia que as peculiaridades de cada território de um país vasto como o Brasil exigiam um trabalho colaborativo entre o Serviço Florestal e entidades particulares — institutos técnicos, associações e outros (BRASIL, 1934).

Institutos que favoreciam a proteção das florestas, como a desapropriação, prevista no artigo 12, a isenção de tributos, do artigo 17, a previsão da polícia florestal, no artigo 56, a infração florestal e os crimes florestais previstos com as sanções respectivas, faziam com que o Código Florestal de 1934 fosse considerado uma norma com preocupações conservacionistas. No entanto, o controle das florestas pelo Poder Público revelou-se mais frágil do que o controle das águas e minerais, comparando-se com as demais normas editadas no mesmo período, cujo objeto relacionava-se com a proteção ambiental: o Código de Caça e Pesca, o Código de Águas e Minas e o Código de Fiscalização das Expedições Artísticas e Científicas, todos foram publicados entre 1934 e 1933 (BARROS-PLATIAU e DRUMMOND, 2006; BRASIL, 1934b; BRASIL, 1933).

Havia, de fato, a consciência (e o temor) da possível inaplicabilidade da norma. Ao elogiar a precisão jurídica do texto do Código de 1934, Alberto Sampaio temia que ocorresse o que havia ocorrido com o Regulamento para as Florestas do Estado do Rio Grande do Sul (1900), o Código Florestal do Paraná (1907), o Código Florestal de Sergipe (1914) e com o Regulamento para as Florestas do Estado da Bahia (1918). Os códigos estaduais tiveram baixa aplicabilidade. (ANTUNES, 2007).

Certo é que o Código Florestal de 1934 trouxe restrições inovadoras para o ordenamento jurídico brasileiro, particularmente quanto à excepcionalidade sobre o direito absoluto de propriedade, o que, na perspectiva de Warren Dean, significava uma objeção histórica ao liberalismo e uma tomada de controle estatal (DEAN, 2007). Além disso, o artigo 9º fez a primeira previsão legal de referência nacional sobre parques nacionais, estaduais e municipais.

Como vimos, no mesmo período, foram publicadas outras normas cujo objeto relacionava-se com a proteção ambiental. Publicado no dia 02 de janeiro de 1934, o Código de Caça e Pesca, cujo anteprojeto de lei foi elaborado pelos cientistas do Museu

Nacional, determinou restrições para a proteção da fauna e flora aquática e terrestre. O artigo 23 do Decreto nº 23.672 dispunha ser dever do pescador zelar por todos os meios e modos pela defesa e conservação da fauna e flora aquáticas. No Capítulo III, o texto normativo prevê regras de proteção para as áreas determinadas como Parques de Refúgio e Reservas, considerando as áreas de domínio público como tais, bem como prevê a criação de estações biológicas e proíbe nessas áreas, quando particulares, a comercialização e exploração da indústria da caça (BRASIL, 1934-b).

Após a edição do Código Florestal de 1934, as décadas que se seguiram, de 1940 a 1960, ficaram marcadas, sobretudo, pela criação de alguns parques nacionais - Aparados da Serra, Araguaia, Ubajara, Brasília, Caparaó, Chapada dos Veadeiros, Emas, Monte Pascoal, São Joaquim, Sete Cidades e Tijuca – pelos presidentes Jânio Quadros e Juscelino Kubitschek, entre 1959 e 1961. Por outro lado, é preciso entender algumas ideias que emergiram durante esses anos no Brasil, destacando-se a revisão do Código Florestal de 1934, que culminou na edição do Código Florestal de 1965. Vale lembrar também a criação da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), em 1958, centro de onde emanavam as principais ideias e ações para a conservação da natureza, desde a sua criação até o final dos anos 1980, quando ela começou a perder o seu protagonismo (FRANCO e DRUMMOND, 2009a; FRANCO, 2021).

1.3. AS ÁREAS PROTEGIDAS NO CÓDIGO FLORESTAL DE 1965

Ao longo da década de 1940, quando a garantia dos direitos dos trabalhadores se tornou o grande clamor do povo brasileiro, o direito florestal surgiu na literatura jurídica brasileira a partir de contribuições formuladas pelo Instituto Nacional do Pinho (INP). Criado em 1941, pelo governo Vargas, ele objetivava controlar a extração de madeira no Sul do país, para que o setor madeireiro continuasse a fomentar a industrialização (INP, 2022).

Foi a partir do conhecimento de denúncias feitas pelo Diretor-Presidente do INP, Virgílio Gualberto, sobre queimadas nas matas paranaenses, que Osny Duarte Pereira começou a frequentar as bibliotecas do Serviço Florestal e foi por sugestão do mesmo

Diretor-Presidente que ele escreveu o livro *Direito Florestal Brasileiro*, publicado em 1950. Catarinense e jurista influente no Brasil, Duarte Pereira contribuiu para a elaboração do Código Florestal de 1965 (ROSA, 2019).

O livro de Duarte Pereira inaugurou o Direito Florestal como ramo do Direito no país. Tinha como base comparativa a doutrina e a legislação sobre o tema produzida em vários países europeus, com destaque para os Códigos Florestais francês e italiano. Para Duarte Pereira, a aplicação de um Código Florestal dependia do reconhecimento do Direito Florestal como disciplina jurídica. A importância conferida por ele ao Direito Florestal era evidente: “Para que estudar Direito Civil, Comercial, Penal, Judiciário, etc. às margens do Saara? Este será o destino do Brasil, se continuarmos de braços cruzados, nesse período. Não tenhamos dúvidas” (PEREIRA, 1950, p.3).

Para Duarte Pereira, o cenário brasileiro era de intensa exploração das florestas, devido às práticas agrícolas predatórias, e deveria haver uma intervenção do Estado, um regime florestal intervencionista (ROSA, 2019). Tal regime funcionaria por meio de planos de aproveitamento e pela determinação de limites de utilização dos recursos florestais, abrangendo uma visão panorâmica dos problemas nacionais. A proteção florestal, portanto, deveria ter os contornos de uma atuação diversificada e estratégica do Estado, não apenas na restrição de supressão da mata e fiscalização, mas também com medidas compensatórias destinadas aos proprietários de áreas privadas:

Se a selva for necessária para evitar influências climatológicas prejudiciais, irregularidades consideráveis no regime de águas, erosão, etc., ao Estado reserva-se o direito de proibir o corte, ou regular, de modo a impedir que ela desapareça ou fique prejudicada em sua função. A redução desses direitos é compensada pelo Estado, mediante indenização ao proprietário. Se este não obedece às determinações de reflorestamento ou não faz os cortes, de forma a conservar a floresta considerada protetora, a sanção se resume em desapropriar a área, sem caráter intervencionista. O Estado incorpora o terreno ao Patrimônio Público e ele próprio faz o reflorestamento. A intervenção se resume, pois, na obrigatoriedade de pedir a licença para os cortes e no direito de fiscalização assegurado ao Governo (PEREIRA, 1950, p. 19).

Essa intervenção governamental deveria, então, ter suporte em um arcabouço legal que garantisse a atuação do Estado, até porque

esta legislação de direito comum não é suficiente para a propriedade florestal; em todos os países civilizados, encontra-se um suplemento de preceitos dirigido especialmente à floresta. Esta complexidade, que poderia parecer inútil, explica-

se pela natureza muito característica da propriedade florestal (PEREIRA, 1950, p. 148).

Embora o aspecto produtivista estivesse fortemente presente na concepção deste direito florestal brasileiro, como evidenciado pelas palavras de Virgílio Gualberto no Prefácio, a construção do conceito de floresta para Duarte Pereira deslocava este bem material constituído de árvores aderentes ao solo do aspecto unicamente privado, diferenciando-o de outros bens materiais por sua importância para a sociedade como um todo: “Todos sentimos que a floresta, sob este prisma, não tem o mesmo valor de uma casa, de uma roça, de uma fábrica, de tecidos, de uma olaria, enfim, dos outros bens do domínio individual. Não está no mesmo plano” (Pereira, 1950, p.149).

Tal diferenciação no ordenamento jurídico brasileiro tornou-se relevante para a concepção de áreas protegidas, principalmente sob o aspecto de incentivos fiscais na conservação de áreas naturais privadas, instituto que se aperfeiçoaria e ganharia aplicabilidade na legislação que foi elaborada para a substituição do Código Florestal em vigor à época. Duarte Pereira foi o Presidente da Comissão Especial que analisou o segundo Projeto de Lei para a revisão do Código de 1934 (PL 4.494 de 1962) e que viria a se transformar no Código de 1965 (CARVALHO, 2016; ROSA, 2019).

O primeiro substitutivo para o Código Florestal de 1934 foi proposto em 1956. Com a autoria e relatoria do Deputado Herbert Levy, o Projeto de Lei nº 1.011 de 1956, segundo o relator, em narrativa na Exposição de Motivos, levou cerca de três anos para ser elaborado e justificava-se pela preocupação com a devastação das reservas florestais e previa uma certa ampliação das áreas protegidas, ao considerar como florestas protetoras “as áreas capazes de alterar os ventos dominantes, defender o sistema orográfico local e conservar as margens dos rios, córregos, lagoas e faixas rodoviárias e rodovias” (CARVALHO, 2016; ROSA, 2019; BRASIL 1956).

Nas palavras do relator, na Exposição de Motivos:

O novo código contém algumas inovações substanciais, desde à criação da Política Florestal à elaboração das bases para a criação dos parques florestais da União, dos Estados e dos Municípios e a uma solução prática e nova para o grave problema das contravenções e penalidades.

De forma mais restritiva que o artigo 8º do Código de 1934, o Projeto de Lei nº 1.011 de 1956 não deixava à vontade do proprietário a inalienabilidade das florestas protetoras. Seu artigo 10 previa a possibilidade de alienação apenas mediante autorização legal, na qual deveria estar determinada a manutenção do regime legal de conservação perene. Além disso, a inalienabilidade que caracterizava as florestas protetoras e remanescentes somente poderia ser retirada mediante lei específica (BRASIL, 1956).

Para o aspecto da preservação de áreas naturais, destaca-se a percepção da devastação das áreas que margeiam os cursos d'água e a vulnerabilidade de comunidades ribeirinhas (BRASIL, 1956). Os artigos 24 e 25 do Projeto de Lei previam o percentual mínimo de preservação das áreas rurais. Tais áreas seriam aquelas florestadas ou reflorestadas e representadas por, no mínimo 10% de uma propriedade rural que não dispusesse de floresta natural, primitiva ou regenerada (BRASIL, 1956). O termo reserva legal teve essa denominação a partir da Lei Federal nº 7.803 de 1989 (CASTRO, 2013). Mas, desde o Projeto de Lei de 1956 se previa o percentual do imóvel rural com cobertura de floresta, nativa ou não (BRASIL, 1956).

O Projeto de Lei nº 1.011, que havia sido distribuído pelo Relator, em 1956, para aprovação da Câmara Especial para Estudo e Elaboração do Novo Código Florestal e de Legislação para a Proteção dos Recursos Florestais do País e do Remanescente de Fauna, passou pela Comissão de Economia e pela Comissão de Finanças, onde recebeu um substitutivo em 1960 (BRASIL, 1956).

Embora tivesse suprimido a categoria “florestas modelo” do código anterior, apresentava um tom mais afirmativo quanto às restrições nas áreas protegidas. O Parágrafo Único do art. 7º, sobre parques, trazia a impositiva declaração: “Parágrafo Único – É rigorosamente proibido o exercício de qualquer espécie de atividade contra a flora e a fauna dos parques” (BRASIL, 1956).

Não apenas o maior rigor adotado no texto, também algumas correções a favor das áreas protegidas foram previstas. A supressão da classificação de florestas em homogêneas e heterogêneas talvez tenha sido a maior delas. Enquanto a norma de 1934 permitia o corte raso de até 75% das florestas heterogêneas, desde que não fossem protetoras ou remanescentes, o Projeto de 1956 determinava que, quanto às matas

naturais, primitivas ou regeneradas, deveria ser preservada entre 20 e 40% da área total da propriedade como tal, o que caberia à autoridade florestal determinar (CARVALHO, 2016; BRASIL, 1956).

O texto da proposta também inovou quanto à infraestrutura para a defesa das florestas, criando no Capítulo IV a possibilidade de órgãos de fiscalização municipais, estaduais e federais, a Polícia Florestal Federal que atuaria regionalmente, atribuindo responsabilidade fiscalizatória, inclusive, para aqueles que exploravam os recursos florestais (artigo 42). Prevvia que o cometimento de infração que se caracteriza com violência ao agente fiscalizador era motivo de agravante (BRASIL, 1956).

Interessante descrever a contribuição do jornalista Eugênio D'Alessandro destinada ao Presidente da Comissão de Finanças, em 30 de abril de 1959. Com a finalidade de contribuir com os debates sobre o texto em elaboração, inferiu duras críticas à extinção do antigo Serviço Florestal em 1933, criado em 1921 como já visto, para sua posterior recriação em 1938 como Serviço Florestal do Ministério de Agricultura. Para o jornalista, que publicou a reportagem “O Código nasceu morto”, referindo-se àquele de 1934, tal alteração teria enfraquecido o serviço de fiscalização e de proteção florestal. Ele ressaltava a necessidade de proteção das áreas de floresta pela sua importância sob o tríplice aspecto dos regimes das águas, da erosão pelos agentes naturais e do valor paisagístico (BRASIL, 1956).

Quando o grupo de trabalho para elaboração da Lei Florestal retornou pós-renúncia do Presidente Jânio Quadros, em 1962, o Ministro da Agricultura Armando Monteiro Filho elaborou uma “Exposição de Motivos”, na qual declarava a necessidade de um novo regramento florestal para o país (RIBEIRO, 2011).

Quanto à elaboração do texto que seria transformado no Código Florestal de 1965, a proximidade de Victor Abdennur Farah, um dos fundadores da FBCN, com Jânio Quadros e a sua incansável atuação como presidente do Conselho Florestal Federal facilitou o encaminhamento dos projetos da FBCN para comporem as políticas públicas que estavam sendo construídas para as áreas protegidas e para o novo Código Florestal (FRANCO, 2021).

Anteriormente ao arquivamento do PL nº 1.011, havia sido apresentado pelo Executivo à Câmara dos Deputados outro Projeto de Lei, em 1962. Tratava-se do PL nº

4.494 de 1962. Na exposição de motivos, denunciavam-se os métodos primitivos de agricultura, os desmatamentos nos mananciais e a substituição de lavouras por pastagens pobres. No texto foi informado que:

Confiou-se a importante tarefa a um Grupo de Trabalho, integrado pelos seguintes membros: Osny Duarte Pereira — Magistrado do Estado da Guanabara e Presidente do Grupo de Trabalho; Adelmy Cabral Neiva — Professor de Direito Internacional Público e Direito Comparado — Procurador 1ª Categoria do Instituto Nacional de Imigração e Colonização; Bernardo Dain — Advogado e Consultor Jurídico Substituto do Ministério da Agricultura; Alceo Magnanini — Engenheiro Agrônomo, Botânico do Ministério da Agricultura, chefe do Setor de Ecologia Florestal do Centro de Pesquisas Florestais e Conservação da Natureza no Estado da Guanabara; Roberto de Melo Alvarenga — Diretor do Serviço Florestal e Vice-Presidente do Conselho Florestal do Estado de São Paulo; Henrique Pimenta Veloso — Engenheiro Agrônomo do Ministério da Saúde — Chefe da Secção de Ecologia do Instituto Oswaldo Cruz. Instituído em virtude de proposta do Grupo de Trabalho criado pelo Memorando Presidencial G.P/M.A. nº 42. De 5 de abril de 1961, ratificada pela proposição nº 4 do Senhor Governador do Estado de São Paulo, aprovada na 4ª Reunião de Governadores realizada no Estado da Guanabara e, em meio de seus trabalhos, ocorrida a renúncia do Presidente Jânio Quadros, considerou-se dissolvida, até que considere indispensável o seu prosseguimento com os mesmo Componentes, acrescido apenas da colaboração do Dr. Victor Abdenur Farah, Presidente do Conselho Florestal Federal (BRASIL, 1962).

O PL compunha-se de 39 artigos, visto que um de seus objetivos era o de simplificar a norma florestal. As matérias de que tratava se referiam a (BRASIL, 1962):

1. Formas de vegetação que não poderiam ser removidas;
2. Utilização das Florestas;
3. Reflorestamento e Reservas Florestais;
4. Guarda e Fiscalização das Florestas;
5. Disposições penais e Processuais;
6. Disposições estimulativas, tributárias e educacionais;
7. Disposições finais.

Conforme destaca Carvalho (2016), o artigo terceiro do Projeto exemplifica a extensão do seu distanciamento em relação ao Projeto de 1956. Também traduz o desejo de simplificação normativa e procedimental na caracterização de áreas de preservação permanente, nestes termos:

Art. 3º — Estão enquadradas no regime de preservação permanente, sem necessidade de ato declaratório do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural:

a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal, cuja largura mínima será:

1 — de 5 metros para os rios de menos de 10 metros de largura;

2 — igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 a 200 metros de distância entre margens;

3 — de 100 metros para todos os cursos, cuja largura seja superior a 200 metros.

b) ao redor das lagoas ou de outras coleções de águas;

c) nas nascentes, mesmo nos chamados “olhos d'água”, seja qual for sua situação topográfica;

d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;

e) nas encostas ou partes, destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;

f) nas restingas, como fixadora de dunas ou como estabilizadora de mangues;

g) nos campos naturais ou artificiais, as florestas nativas e as vegetações campestres de altitude superior a 1.800 metros; h) a vegetação situada nas bordas dos tabuleiros e chapadas. (BRASIL, 1962).

Quando na Comissão de Constituição e Justiça, o voto do Relator Lenoir Vargas, proferido em 21 de novembro de 1963, declarava a necessidade de, por economia processual, anexar o Projeto de Lei nº 4.494 de 1962 ao Projeto de Lei nº 1.011 de 1956. Também propunha a alternativa do arquivamento, uma vez que a matéria vinha sendo discutida por meio do PL nº 1.011.

Segundo Carvalho (2016), o Ministro da Agricultura Hugo Leme, do governo civil-militar de Castelo Branco, ofereceu nova proposta de lei com aspectos quase idênticos ao PL nº 4.494/1962. Deduz-se que, ao nomear novo grupo de trabalho para oferecer um texto bem parecido com aqueles que já haviam sido discutidos, procurava-se distanciar o projeto de novo Código Florestal do governo João Goulart, para usá-lo como forma de legitimação do governo civil-militar.

De fato, a redação da exposição de Motivos elaborada pelo Ministro Hugo Leme declarava:

(...) 4. Embora reconhecendo o mérito do último dos projetos citados, que representa — é de justiça que se declare — um passo decisivo para o equacionamento e solução desse grave problema, o que muito recomenda os diversos integrantes do Grupo de Trabalho incumbido de sua elaboração, julguei por bem, logo que assumi a direção desta Pasta, incumbir o Departamento de Recursos Naturais Renováveis de elaborar um novo anteprojeto de lei florestal que melhor se ajustasse à realidade, representando ao mesmo tempo, o pensamento do governo atual no que concerne à política florestal brasileira.

5. Desincumbindo-se dessa missão, o aludido Departamento elaborou um anteprojeto de lei florestal, cuja revisão ficou afeta a uma Comissão de alto nível, integrada pelos Drs. Victor Abdennur Farah, Presidente do Conselho Florestal Federal e Assessor do meu Gabinete, João Maria Belo Lisboa, Diretor-Geral do Departamento de Recursos Naturais Renováveis, Roberto de Melo Alvarenga, Diretor do Serviço Florestal do Estado de São Paulo, Benjamim de Campos, Conselheiro Jurídico deste Ministério e Professor Heládio do Amaral Mello, Catedrático de Silvicultura Luiz de Queiroz, da Universidade de São Paulo que após acurado exame da proposição em cauda e dos projetos em curso em Câmara dos Deputados, decidiu-se pela apresentação de um substitutivo vasado no Projeto de Lei nº 4.494, de 1952, considerado mais técnico, conciso e objetivo, fácil de ser entendido e mais fácil ainda de ser aplicado e que, por conseguinte, é incontestavelmente superior aos demais (BRASIL, 1962).

Embora pouco modificado, o Projeto de Lei sofreu significativa alteração negativa para as reservas legais. Como bem pontua Carvalho (2016), a inclusão no artigo 19 da possibilidade de converter a “reserva legal” em área de “floresta homogênea artificial” é considerada um retrocesso quanto às discussões que se faziam desde 1956.

O Código Florestal de 15 de setembro de 1965, instituído pela Lei nº 4.771/65, em seu artigo 5º, passou a prever a criação de parques nacionais, estaduais e municipais, bem como reservas biológicas, os quais deveriam conciliar a proteção integral da flora, fauna e das belezas naturais com a utilização para fins educacionais, recreativos e científicos. Proibia qualquer forma de exploração nos parques de qualquer esfera federativa. Também previa a criação de florestas nacionais, estaduais e municipais com fins econômicos, técnicos ou sociais.

As áreas de preservação permanente também foram previstas pela primeira vez no Código Florestal de 1965, conforme o artigo 2º:

Art. 2º. Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:

1 – de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 0 (dez) metros de largura;

2 – igual à metade da largura dos cursos que meçam de 0 (dez) a 200 (duzentos) metros de distância entre as margens;

3 – de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros.

b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;

c) nas nascentes, mesmo nos chamados “olhos d'água”, seja qual for a sua situação topográfica;

d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;

e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45º, equivalente a 100% na linha de maior declive;

- f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas;
- h) em altitude superior a .800 (mil e oitocentos) metros, nos campos naturais ou artificiais, as florestas nativas e as vegetações campestres (BRASIL, 1965).

Os Códigos Florestais de 1934 e 1965 fazem parte da historicidade da legislação florestal brasileira que buscou determinar critérios de exploração dos recursos naturais (CARVALHO, 2016), mas que também incluía no corpo normativo nacional categorias e conceitos de áreas protegidas, definia limites de exploração, mecanismos de compensação pela proteção da propriedade privada, penalidades pela exploração indiscriminada e predatória, entre outros temas que seriam explorados posteriormente na sistematização das unidades de conservação.

A proliferação de denominações e, conseqüentemente, a diversificação de critérios para a definição de áreas protegidas no Brasil, consequência da autonomia outorgada aos entes federativos pela legislação florestal, fez com que os intelectuais e agentes públicos que trabalhavam nas instituições de proteção à natureza comesçassem a clamar pela sistematização federal dos critérios de criação das áreas de proteção à natureza.

Exemplo disso ocorreu com Wanderbilt Duarte de Barros, um dos fundadores da FBCN, em seu livro, *Parques Nacionais do Brasil*, um sistema de Parques Nacionais (BARROS, 1952). Na sua visão, essa sistematização serviria à demarcação das áreas de interesse nacional em diferentes unidades da federação, a declaração de sua utilidade pública por ato legal da União e o aparelhamento dos Parques (BARROS, 1952). A ideia da sistematização das categorias de unidades de conservação – denominação utilizada para a maioria das modalidades de áreas protegidas no Brasil – esteve presente como uma das principais preocupações da FBCN, guiando boa parte de suas iniciativas. Orientou uma série de estudos, publicados em números do *Boletim FBCN*, a elaboração das duas etapas (1979 e 1982) do Plano de Unidades de Conservação do Brasil e, por fim, na proposta de projeto de lei encaminhada ao Congresso Nacional, que deu origem à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

CAPÍTULO 2 – AS DUAS ETAPAS DO PLANO DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (PSUC) – 1979 E 1982

O Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil (IBDF/FBCN, 1979) foi elaborado em duas etapas, uma em 1979 e outra em 1982. A Etapa I do PSUC foi elaborada pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e pela FBCN, em 1979. Os estudos para a sua elaboração foram formalizados por meio de Convênio entre as duas instituições. Teve como coordenadora Maria Tereza Jorge Pádua, engenheira agrônoma, Diretora do da Diretoria de Parques Nacionais e Reservas Biológicas do IBDF à época e membro da FBCN, e Eduardo Lourenço Rocha Porto, geólogo da FBCN, a serviço do IBDF (IBDF/FBCN, 1979)

A FBCN foi constituída, em 1958, por um grupo de profissionais de variadas áreas de atuação: Harold Edgard Strang (engenheiro agrônomo), Luiz Hermann Filho (industrial), Victor Abdennur Farah (engenheiro agrônomo), Fuad Atala (jornalista), Wanderbilt Duarte de Barros (engenheiro agrônomo), Arthur Miranda (engenheiro agrônomo), Francisco Carlos Iglésias de Lima (industrial), Rossini Pinto (jornalista e músico), Rosalvo de Magalhães (biólogo), Eurico Santos (escritor), Luiz Simões Lopes (engenheiro agrônomo), Jerônimo Coimbra Bueno (engenheiro civil) e Fernando Segadas Vianna (ecólogo) (FRANCO e DRUMMOND, 2013).

Pode-se dizer que a conservação da natureza por meio da instituição e conservação de áreas protegidas estava entre os principais objetivos da FBCN, como é possível concluir do seu Boletim inaugural de 1966 (FBCN, 1966):

- (i) “Promover uma ação nacional” no sentido de criar e estabilizar parques, reservas e monumentos semelhantes, com especial atenção para as espécies raras ou ameaçadas de extinção;
- (ii) Buscar a cooperação entre governos e organizações nacionais e internacionais interessadas na conservação da natureza;
- (iii) Realizar estudos e pesquisas concernentes à conservação dos recursos naturais;
- (iv) Promover os conhecimentos conservacionistas.

Nos primeiros anos de atuação a FBCN contribuiu para a instituição de 11 parques nacionais, criados entre 1959 e 1961: Aparados da Serra (RS), Araguaia (TO), Ubajara (CE), Brasília (DF), Caparaó (MG), Chapada dos Veadeiros (GO), Emas (GO), Monte Pascoal (BA), São Joaquim (SC), Sete Cidades (PI) e Tijuca (RJ) e a Floresta Nacional Caxiuanã (PA). Ela também desempenhou papel importante no processo de elaboração do Código Florestal de 1965. Considerando a falta de estrutura que caracterizou a instituição nos seus anos iniciais, a FBCN atingiu resultados importantes, sobretudo, pela influência política de alguns de seus membros, como Jerônimo Coimbra Bueno e Victor Abdennur Farah (FRANCO e DRUMMOND, 2013).

Jerônimo Coimbra Bueno foi governador do estado de Goiás e senador pela União Democrática Nacional (UDN). Foi de extrema importância para as negociações políticas relacionadas com a construção de Brasília, o que o tornou muito próximo de Juscelino Kubitschek. Victor Abdennur Farah gozava da amizade de Jânio Quadros e foi presidente do Conselho Florestal Federal (FRANCO e DRUMMOND, 2013).

Embora a FBCN tenha desempenhado atividades importantes na defesa das unidades de conservação nos primeiros anos de sua existência, foi a partir da presidência de José Cândido de Melo Carvalho, de 1966 a 1969, e da edição e publicação de seus Boletins, a partir de 1966, que ela se estruturou e se transformou na principal referência para a conservação da natureza no Brasil. Como explicou Harold Edgard Strang, fundador da instituição, que nela exerceu várias funções, nos primeiros anos os integrantes da FBCN se reuniam periodicamente para discutir problemas e não havia recursos, os poucos recursos eram tirados do próprio bolso (FRANCO e DRUMMOND, 2013; FRANCO, 2021).

O IBDF, entidade autárquica criada pelo Decreto Lei nº 289 de 1967, integrante da administração descentralizada do Ministério da Agricultura, foi destinado a formular a política florestal bem como a orientar, coordenar e executar ou fazer executar as medidas necessárias à utilização racional, à proteção e à conservação dos recursos naturais renováveis e ao desenvolvimento florestal do País (BRASIL, 1967). A criação do Instituto remonta a uma necessidade surgida com a Constituição de 1946, pela qual competia à União legislar sobre riquezas de subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica,

floresta, caça e pesca. Contudo, a legislação estadual supletiva ou complementar não foi suprimida.

Surgia, portanto, a necessidade de se fazer uma revisão do Código Florestal então vigente, aquele de 1934. Havia, também, a necessidade de integrar as autarquias federais que tratavam do assunto: o Instituto Nacional do Mate (INM), Decreto-Lei nº 375 de 1938, que tinha o objetivo de fortalecer o mercado do produto, o Instituto Nacional do Pinho (INP), criado pelo Decreto-Lei nº 3.124 de março de 1941, e o Departamento de Recursos Naturais Renováveis (DRNR), criado no regime parlamentarista, pela Lei Delegada nº 9, de 11 de outubro de 1962. Esta integração também era reflexo da centralização administrativa pretendida pelo Governo Militar (CÉSAR, 2010).

Para a compreensão do contexto que antecedeu a elaboração do PSUC em 1979, é preciso ter em mente que, com o fim do governo ditatorial de Getúlio Vargas, a elaboração da Constituição de 1946 marcou o início de um novo período democrático no Brasil. O seu texto refletia o ímpeto de ocupação na região Amazônica, quando determinou incentivos fiscais para promover o desenvolvimento da região: “Art. 199. Na execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, a União aplicará, em caráter permanente, quantia não inferior a três por cento da sua renda tributária”. (PLANALTO, 1946).

O Artigo 199 da Constituição de 1946 seria regulamentado, posteriormente, em 1953, durante a segunda presidência de Getúlio Vargas. No regulamento, foi criado o conceito da Amazônia Legal (BRASIL, 1953), com o objetivo de desenvolver a agropecuária, promover a modernização do extrativismo e a integração da região à economia nacional.

O ímpeto desenvolvimentista caracterizou as políticas públicas brasileiras nas décadas de 1940, 1950 e 1960. O final da década de 1930 já demonstrava a força motora do desenvolvimento, juntamente com o desejo de romper a concentração da ocupação intensa do litoral. Como resultado das ações governamentais, as regiões Centro-Oeste e Norte foram ocupadas em grande escala. Tratava-se da Marcha para o Oeste, iniciada em 1938, que visava a ocupação da área não economicamente explorada do território brasileiro. Em 04 de abril de 1943, foi instituída a Fundação Brasil Central (FBC), com o

objetivo de implantar os núcleos de povoamento identificados pela expedição Roncador-Xingu (ARAÚJO, 2007).

Percebendo a força das ações desenvolvimentistas nas políticas públicas dos países do continente americano, foi realizada a Convenção para a Proteção da Flora e da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos países da América, em 1940, na cidade de Washington, nos Estados Unidos. O tratado multilateral regional que dela decorreu foi assinado pelo Brasil em 27 de dezembro de 1940 e inserido no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto Legislativo nº 3 de 1948. O texto da Convenção trazia os conceitos de Parques Nacionais, Reservas Nacionais, Monumentos Naturais, Reservas de Regiões Virgens e Aves Migratórias:

Definição dos termos e das expressões empregados nesta Convenção:

1. Entender-se-á por Parques Nacionais: As regiões estabelecidas para a proteção e conservação das belezas cênicas naturais e da flora e fauna de importância nacional das quais o público pode aproveitar-se melhor ao serem postas sob a superintendência oficial.
2. Entender-se-á por Reservas Nacionais: As regiões estabelecidas para a conservação e utilização, sob a vigilância oficial, das riquezas naturais, nas quais se protegerá a flora e a fauna tanto quanto compatível com os fins para os quais estas reservas são criadas.
3. Entender-se-á por Monumentos Naturais: As regiões, os objetos, ou as espécies vivas de animais ou plantas, de interesse estético ou valor histórico ou científico, aos quais é dada proteção absoluta, como fim de conservar um objeto específico ou uma espécie determinada de flora ou fauna, declarando uma região, um objeto, ou uma espécie isolada, monumento natural inviolável, exceto para a realização de investigações científicas devidamente autorizadas, ou inspeções oficiais.
4. Entender-se-á por Reservas de Regiões Virgens: Uma região administrada pelos poderes públicos, onde existem condições primitivas naturais de flora, fauna, habitação e transporte, com a ausência de caminhos para o tráfico de veículos e onde é proibida toda exploração comercial.
5. Entender-se-á por Aves Migratórias: As aves pertencentes a determinada espécie, cujos indivíduos, ou alguns deles, atravessam, em qualquer estação do ano, as fronteiras dos países da América. Algumas espécies das seguintes famílias podem ser citadas como exemplos de aves migratórias: *Charadriidae*, *Scolopacidae*, *Caprimulgidae*, *Hirundinidae* (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1948).

Contudo, os conceitos e determinações da Convenção de Washington não foram suficientes para frear o ímpeto desenvolvimentista do período e impulsionar a criação de novas áreas protegidas. Como afirma Brito (2003), exemplo disso foi a morosidade na

regulamentação do Fundo Florestal, previsto em 1934, mas que ocorreu apenas em 1961.

A eleição de Juscelino Kubitschek, em 1956, deu continuidade ao período de políticas públicas voltadas intensamente ao desenvolvimento do país. A construção da nova capital intensificou a ocupação da Região Centro-Oeste e destinou muitos investimentos para a Região Sudeste, contribuindo ainda mais para o processo histórico de destruição da Mata Atlântica.

Ainda assim, durante o seu mandato, foram criados os parques nacionais de Aparados da Serra (RS), Araguaia (TO), Chapada dos Veadeiros (GO), Emas (GO) e Ubajara (CE). Findo o governo Kubitschek, na curta gestão de Jânio Quadros, foram criados os Parques Nacionais do Caparaó (MG-ES), Sete Cidades (PI), São Joaquim (SC), Tijuca (RJ) e Sete Quedas (PR). Sob o regime parlamentarista em 1961 foram criados os Parques Nacionais de Brasília (DF), de Monte Pascoal (BA) e a Floresta Nacional do Caxiuanã (PA) (ARAÚJO, 2007)

No início do regime militar (1964-1985) foi lançado o Plano de Ação Econômica do Governo para o período de 1964 a 1966, que incluía uma modernização da administração pública federal. A Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM foi criada em 1966. Muitas obras de infraestrutura e investimentos no setor de produção caracterizaram o que o presidente Castello Branco chamou de “Operação Amazônia”, um plano para um novo modelo de desenvolvimento econômico para a região (ARAÚJO, 2007). Também foram criados o Instituto Nacional de Colonização e Reforma agrária (INCRA), em 1970, e a Zona Franca de Manaus, administrada pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), em 1971.

Se a preocupação geopolítica com a defesa das fronteiras brasileiras estava presente nas intenções do governo Getúlio Vargas, no período do governo militar tal preocupação foi intensificada, persistindo em todo o período ditatorial. Idealizado pelo governo de Emílio Garrastazu Médici, o lema “Integrar para não entregar”, concretizado por meio do Programa de Integração Nacional (PIN), criado pelo Decreto-Lei nº 1.106 de 1970, explicita essa preocupação e o receio com relação à internacionalização (ARAÚJO, 2007).

Criado sob as mesmas bases do Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo, o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND, instituído por lei também no Governo de Médici, ampliou as políticas desenvolvimentistas e propôs, além de outras diretrizes, a efetivação da integração nacional realizados pelo Plano Nacional de Integração (PIN) e pelo Proterra. Este cenário do período é de importante compressão para a análise da construção do PSUC, porque retrata os conflitos e desafios enfrentados pelos autores deste documento para o estabelecimento de unidades de conservação.

Buscando reconhecer a mobilização de imaginários e representações sobre a região amazônica no período militar, por meio dos discursos de Médici, Miranda afirma que o projeto da Transamazônica surge para possibilitar a integração nacional almejada e fazer com que o acesso à esta região, tida como misteriosa e quase inabitada fosse possibilitado (MIRANDA, 2016). Tais discursos promovem conceitos que iriam se perpetuar nos projetos de políticas públicas das instituições governamentais.

Dessa forma, devemos analisar os objetivos desenvolvimentistas do período com os desejos que caracterizam o governo militar. Em trecho da entrevista concedida para a jornalista Teresa Urban, Maria Tereza Jorge Pádua declarou: “(...) Em segundo lugar, acho que a criação de áreas protegidas caiu muito bem na estratégia militar: defender uma área, cercar uma área contra inimigos, é um raciocínio militar” (URBAN, 1998, p.148).

O primeiro PND revela que, além do desejo de proteção das fronteiras brasileiras, a expansão agrícola nas regiões Amazônica, Nordeste e Centro-Oeste era fortemente intencionada, como se depreende do item II do título “Estratégia Agrícola”². O Programa também faz referência à parte sobre a estratégia regional na Amazônia, que confirma todas as ações baseadas no desenvolvimento econômico nele citadas. Neste sentido, destacam-se a construção da estrada Transamazônica, a cobertura por meio de

² “II- Na área do Programa de Integração Nacional: 1) transformar a agricultura do Nordeste, na forma do Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos a Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), tornando viável — econômica, social e politicamente — o desenvolvimento da agricultura do Nordeste, para mudar em economia de mercado a sua agricultura tradicional, com a racionalização da estrutura agrária e a introdução de nova tecnologia em suas culturas básicas; e ainda desenvolver o Programa de Irrigação do Nordeste; 2) expandir a fronteira agrícola, para incorporar os vales úmidos do Nordeste, notadamente o do São Francisco, e novas áreas na Região Amazônica e no Planalto Central.” (PLANALTO, I PND, 1971, p.24).

radiodifusão, o levantamento aerofotogramétrico e os programas de colonização na região³.

Declarando ser o objetivo maior de todo planejamento nacional o homem brasileiro nas suas diferentes dimensões e aspirações, bem como a realização do pleno potencial do desenvolvimento para o período de 1975 a 1979, o II Plano Nacional de Desenvolvimento, criado durante o governo de Ernesto Geisel, citado na Etapa I do PSUC, de 1979, quanto aos polos de desenvolvimento que previa, seguiu a mesma temática desenvolvimentista, prevendo para a Estratégia Nacional e Política de População que: “(...) o fato de que a ocupação de novas áreas — no Planalto Central, no Centro-Oeste, na Amazônia — pode representar significativa contribuição do Brasil à redução da escassez mundial de alimentos, minerais e outras matérias-primas, do final da década ao final do século” (PLANALTO, II PND, 1974, p. 41).

Como estratégia de integração nacional, com enfoque em áreas integradas, estavam previstos o Programa de Polos Agrícolas e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), o Programa de Áreas Integradas do Nordeste, o Programa Especial

³ “A estratégia para a Amazônia, que é a de integrar para desenvolver, assentará em duas linhas mestras, complementares e interdependentes: integração física, econômica e cultural na comunidade brasileira: de um lado, com o Nordeste, no sentido Leste-Oeste; e, de outro, com o Planalto Central e, através deste, com o Centro-Sul, no sentido Norte-Sul. **II - Ocupação econômica e desenvolvimento, para tirar proveito da expansão da fronteira econômica**, para absorver excedentes populacionais de outras áreas e elevar o nível de renda e bem-estar da região. A integração se realizará, principalmente: — com a construção da Transamazônica, da Cuiabá-Santarém e de outras rodovias de articulação com as demais regiões; — com uma rede de aeroportos de função estratégica, notadamente o aeroporto internacional de Manaus; — com medidas para integrar bacias fluviais da região com bacias do Centro-Sul; — com a instalação, já quase ultimada, de dois sistemas de telecomunicações entre a Amazônia e o resto do País; — **com a cobertura da Amazônia por meio da radiodifusão; — e, ainda, com nova infraestrutura das Forças Armadas na região.** A ocupação econômica e o processo de crescimento serão efetivados mediante: 1) Bases da ocupação por meio de: Expansão do contingente populacional da região, de forma programada e em áreas prioritárias. • Construção da infra-estrutura econômica interna da região: rede rodoviária básica; reaparelhamento dos portos de Belém, Manaus e Santarém; desenvolvimento da navegação fluvial; programa de energia. • Criação de um suporte de Educação, Saúde e assistência que viabilize radicar as populações. • - **Programa RADAM (Radar para a Amazônia), de levantamento aerofotogramétrico.** 2) Processo de crescimento, com base, particularmente, nos incentivos fiscais e isenções a cargo da SUDAM e da SUFRAMA, nas seguintes linhas: • Seleção de polos de desenvolvimento e de integração (áreas prioritárias e zonas de fronteiras), realizando prioridades regionais, para concentração de aplicações. • Definição de prioridades setoriais, para concentrar aplicações em setores dinâmicos prioritários, e para atividades de exportação; - industrialização, com ênfase nos polos de Belém e Manaus, principalmente de produtos da região ou tirando proveito das isenções da Zona Franca; - fortalecimento e racionalização da economia dos produtos básicos da região; - exportação de madeiras; - mineração; - programa de pecuária em áreas selecionadas. • **Programas de colonização, notadamente para a região da Transamazônica.**” (PLANALTO, I PND, 1971, p. 29) (*grifo nosso*).

de Desenvolvimento do Pantanal e o Programa especial de Desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília.

Conforme esclarece Araújo (2007), a Lei nº 7.474.607 de 1974, que tratava desses programas, previa, no artigo 5º, a criação de parques nacionais, reservas biológicas, florestas nacionais e parques indígenas em cada polo de desenvolvimento definido. Segundo o autor, esta previsão, assim como as seguintes previsões no II PND, preconizava que o Brasil deveria defender os recursos naturais de forma sistemática e pragmática.

Conforme analisa Brito (2003), a década de 1970 foi caracterizada por uma maior percepção internacional de que a proteção das áreas naturais dependia não só da Ciência, mas também das dimensões política, social e econômica. Tal percepção ficou evidenciada tanto na Conferência da Biosfera de 1968, como na Conferência da ONU em Estocolmo, de 1972. Além disso, a comunidade internacional preocupava-se com o crescimento dos conflitos que envolviam as populações das áreas naturais protegidas (BRITO, 2003).

Foi neste contexto que o IBDF organizou os estudos para a elaboração do PSUC. O documento intitulado “Uma Análise de prioridades em Conservação da natureza na Amazônia”, que será mais detalhadamente analisado adiante, foi resultado de tais estudos, realizados com recursos do programa Polamazônia.

Portanto, descrever e avaliar a estrutura do documento nos mostrará esta preocupação em categorizar e justificar as especialidades de cada área a ser protegida. As justificativas, como se verá, repousavam em critérios técnicos e nos modelos estabelecidos pela instituição internacional especialista em áreas protegidas, a União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (UICN).

2.1. A CIÊNCIA DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA NA DÉCADA DE 1970

Frederick Edward Clements (1874-1945) publicou, em 1905, o livro *Métodos de Pesquisa em Ecologia*, quando a ecologia se firmava como ciência. Em 1935, o ecólogo Arthur Tansley, fundador da *British Ecological Society* (1913), sugeriu o termo ecossistema, como um modelo abstrato que buscava a visão sistêmica dos fatores

ecológicos (NUCCI, 2007). Frank W. Preston publicou um estudo, em 1948, que relacionava espécies e área. Em 1967, Robert MacArthur e Edward Wilson publicaram *The Theory of Island Biogeography*, um marco para o que se constituiu, mais tarde, na década de 1980, como o campo da biologia da conservação. O livro mostra que o número de espécies em determinada ilha varia de acordo com a sua área – efeito área – e com a distância de grandes massas de terra, como os continentes ou mesmo ilhas maiores – efeito distância (MORSELLO, 2001; FRANCO, 2013). Segundo Franco (2013, p. 30-31):

Muitos livros de autores oriundos da biologia foram importantes para o debate sobre a conservação da natureza. Vale citar o livro de Raymond F. Dasmann, *Environmental conservation*, publicado pela primeira vez em 1959, com várias edições revisadas, que desempenhou um papel fundamental entre os ativistas da conservação. *The Theory of Island Biogeography*, no entanto, inspirou uma série de pesquisas, debates e mesmo a estruturação de um novo campo da biologia: a biologia da conservação. A teoria da biogeografia de ilhas, de MacArthur e Wilson, vai ser aplicada para explicar os efeitos da fragmentação de habitats e os diversos tipos de “insularidade” presentes nos continentes. É isto que permite entender o tamanho do seu impacto sobre os estudos de ecologia e biologia das populações.

Esta breve exemplificação de alguns teóricos da ideia sistêmica dos fatores naturais (animais, plantas, solo, água, minerais) nos permite situar a ciência da conservação na década de 1970. Conceitos da ecologia inaugurados e estudados no âmbito da ecologia, como o conceito de nicho ecológico (modo de vida da espécie no seu habitat), o conceito de relações ecológicas (interações entre comunidades bióticas dentro de um ecossistema), o conceito de ecótono (região de transição entre duas comunidades e dois ecossistemas) e o conceito de bioma (comunidade biológica e suas interações com o ambiente físico) foram basilares e essenciais para esta visão integrada dos fatores naturais de que se revestia a motivação para a criação de áreas protegidas.

Não só a ecologia, mas uma série de disciplinas derivadas da biologia, como a biologia evolutiva, a demografia de espécies animais e vegetais, a taxonomia, a genética e a biogeografia, com as suas respectivas pesquisas convergiram para a reflexão sobre a destruição de habitats e o processo acelerado de extinção de espécies (FRANCO, 2013).

O livro de MacArthur e Wilson estimulou uma série de pesquisas que visavam confirmar os efeitos área e distância em outros ambientes isolados que não ilhas, como

lagos, rios, cavernas, montanhas e áreas fragmentadas pela devastação de fitofisionomias nativas. Estudos como o de James H. Brown, *Mammals on Mountains: Nonequilibrium insular biogeography*, publicado em 1971, comprovavam a teoria da biogeografia de ilhas para montanhas (FRANCO, 2013).

De acordo com Carla Morsello (2001), não obstante o relevante trabalho de MacArthur e Wilson, não existia um corpo organizado de princípios científicos que fossem utilizados no processo de escolha de áreas protegidas. No entanto, no início da década de 1970, os cientistas da conservação começaram a propor uma série de métodos para avaliar a melhor maneira de se criar áreas protegidas.

A questão da insularidade iniciada no estudo da Biogeografia de Ilhas, por exemplo, foi mais densamente explorada pelo estadunidense Jared Diamond no início da década de 1970. Historiador, geógrafo e ornitólogo, Diamond se preocupava com a fragmentação de florestas. Nos artigos que publicou em 1972⁴ e em 1975⁵, Diamond discorre sobre a questão dos fragmentos pequenos de áreas naturais, os quais suportariam um número de espécies menor do que uma porção maior e contínua de área (FRANCO, 2013).

Diamond iniciou um debate entre a comunidade científica, que ficou conhecido como SLOSS – *single large or several small* – uma grande área ou várias áreas pequenas (FRANCO, 2013). Trata-se de um debate que, em alguma medida, prossegue até os dias atuais. Mesmo que alguns trabalhos científicos tenham demonstrado ao longo desses anos que áreas pequenas também podem preservar uma quantidade significativa de espécies, as conclusões de Diamond serviram e servem de base para que se priorize, na delimitação de áreas protegidas, áreas maiores.

No Brasil, Thomas Lovejoy, biólogo, ecologista e ambientalista estadunidense realizava, no mesmo período, pesquisas na Amazônia para entender os efeitos do desmatamento e da dinâmica da fragmentação de habitats sobre a diversidade de espécies. Lovejoy frequentou a Amazônia pela primeira vez em 1965, quando fazia seu doutorado. No final dos anos 1970 retornou para implantar, com a ajuda de Maria Teresa

⁴ *Biogeographic Kinetics: estimation of relaxation times for avifaunas of Southwest Pacific islands*, em *Proceedings of natural academy of Sciences*. APUD?

⁵ *Lessons of Modern biogeographic studies for the design of natural reserves*, em *Biological Conservation*. APUD FRANCO, 2013.

Jorge Pádua e Herbert Schubart, o denominado Projeto Dinâmica Biológica de Fragmentos Florestais (PDBFF), realizado por meio do Instituto de Pesquisas da Amazônia (INPA) e do Smithsonian Institute, coordenado juntamente com Richard Bierregaard, também estadunidense e professor de biologia na Universidade da Carolina do Norte (FRANCO, 2013).

No Prefácio do Livro *Lessons from Amazonia: The ecology and conservation of a fragmented forest*, Edward O. Wilson, reproduz as palavras de Bierregaard sobre os objetivos do PDBFF:

O Projeto Dinâmica Biológica de Fragmentos Florestais começou, em 1979, com um foco único e de fácil compreensão. Seu propósito primário era avaliar o efeito da redução de área da floresta úmida sobre a diversidade biológica, e particularmente sobre o número de espécies de plantas e animais nos fragmentos remanescentes. Trabalhando o básico da teoria da biogeografia de ilhas, perguntava-se: qual é a taxa de extinção de espécies em fragmentos de floresta de tamanhos variados? Iria a taxa de extinção eventualmente diminuir e parar, de modo que o número de espécies atingisse um equilíbrio? E, finalmente, quais processos ocorrem na demografia e na interação das espécies em seguida a uma redução da área de habitat? (BIERGAARD apud FRANCO, 2013, p.34).

Outra vertente que contribuiu fortemente para a emergência da biologia da conservação nos anos 1980, que se desenvolveu ao longo da década de 1970, foram as pesquisas de Paul R. Ehrlich sobre ecologia de populações. Michael Soulé, que foi orientado por Ehrlich, foi o principal articulador do subcampo da biologia da conservação, que reuniu importantes cientistas que se debruçaram sobre os vetores que levariam as espécies à extinção. Soulé realizou estudos sobre a genética de populações, demonstrando como a diminuição das populações de espécies na natureza implicavam perda de diversidade genética e graves riscos de extinção (FRANCO, 2013).

A efervescência das pesquisas na década de 1970 levaram a conclusões que apontavam no sentido de uma grande aceleração no processo de perda de espécies, um processo de extinção em massa. Isto levou a um engajamento maior dos cientistas e ao surgimento, já no início dos anos 1980, da biologia da conservação, ciência aplicada à resolução de problemas relacionados com a preocupação com a extinção de espécies, perda de diversidade genética e destruição de ecossistemas.

A percepção de que a destruição de habitats se apresentava como principal causa para a extinção de espécies, comprovada pelas pesquisas desenvolvidas ao longo dos

anos 1970, fortalecia o entendimento que motivou a elaboração do PSUC. Além dessa percepção, o principal embasamento científico para o estabelecimento das áreas protegidas propostas pelo PSUC foi a teoria dos refúgios do Pleistoceno, conceito que direcionou o documento *Amazon Analysis*, utilizada, sobretudo, para selecionar regiões de endemismo.

2.1.1. Áreas prioritárias e sistematização: refúgios do pleistoceno, critérios e categorias no *Amazon Analysis*

Com o objetivo de conhecer e delimitar regiões para melhor controlá-las, pelo engajamento com as questões naturais de alguns agentes públicos do governo, a revisão do II Plano Nacional de Desenvolvimento para os anos de 1977 a 1979 determinou a execução de estudos e pesquisas para a elaboração do PSUC e dos planos de manejo para os parques e reservas (ARAÚJO, 2007).

A determinação foi feita com base no estudo “Uma análise de Prioridades em conservação da natureza na Amazônia”, realizado por Gary Wetterberg, que concluiu pela criação de 18,5 milhões de hectares de parques nacionais e reservas biológicas na região. Natural do Colorado, o estadunidense, formado em engenharia florestal, iniciou os trabalhos para subsidiar o PSUC em meados de 1974, como representante do Programa das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (UN FAO).

Wetterberg havia sido indicado por Kenton Miller, um dos autores do sistema de categorização das áreas protegidas no âmbito da UICN. Wetterberg havia adquirido conhecimento e experiência sobre as florestas da América do Sul, desde a sua estadia no Chile em 1969, por meio de serviço prestado ao Corpo da Paz, agência federal estadunidense criada no governo Kennedy para fomentar ações nos países em desenvolvimento, de acordo com suas anotações em memorial biográfico enviado a seus filhos, em 2017 (WETTERBERG, 2017). Foi Wetterberg quem produziu o documento denominado “*Analysis of Nature Conservation Priorities in the Amazon*”, em 1976, também chamado “*Amazon Analysis*”, que serviu de base para a seleção de áreas protegidas no PSUC (WETTERBERG, 2004).

Entre 1974 e 1975, Wetterberg esteve em Manaus com o cargo de especialista em Parques e Vida Selvagem da FAO, no programa de desenvolvimento e pesquisa em projetos florestais (Forestry Research and Development Project – PODEPEF), por meio

do qual foi estabelecida uma ação conjunta com o IBDF. O programa objetivava estabelecer estratégias para a administração da vida selvagem no Brasil, com ênfase na Amazônia (WETTERBERG, 2004).

Por meio do conceito de refúgios do pleistoceno, Wetterberg propôs uma metodologia que possibilitou o estabelecimento de um critério hierárquico de priorização das áreas protegidas. O Pleistoceno refere-se ao tempo geológico que teve início por volta de um milhão e seiscentos mil anos atrás, durante o qual viveram os primeiros seres humanos, e é parte da era cenozoica. Refúgios do Pleistoceno são as áreas onde o processo de evolução das espécies teve continuidade mesmo durante as glaciações, quando as fitofisionomias florestais retrocediam e davam lugar aos campos. Por isso seriam regiões endêmicas de diversas espécies de animais e plantas e, portanto, tornaram-se modelo para a especiação da diversidade biológica das florestas tropicais. Wetterberg ressalta que se trata de um modelo dado pela geografia, de forma que o conceito foi posteriormente refinado, conforme novos postulados da ecologia e da própria geografia (WETTERBERG, 2004).

O início da construção do estudo de Wetterberg na Amazônia se deu na Segunda Conferência Mundial de Parques Nacionais, de 1972, quando realizou uma série de entrevistas com as delegações sul-americanas. O resultado, que denominou análise de lacunas, foi uma grande ausência de unidades de conservação na Amazônia (WETTERBERG, 2017). A partir das entrevistas, cujo formato havia sido testado na Universidade de Washington, e por meio de suas análises feitas durante os anos de 1972 e 1974, ele verificou que as definições das áreas de conservação nos países da América do Sul variavam muito nas legislações. Observou, por exemplo, que no Chile e na Venezuela a categoria Reserva Florestal era definida com objetivos comerciais de manejo. Por outro lado, no Brasil, era uma categoria indefinida e excluída do Código Florestal de 1965 (WETTERBERG, 2017).

Com os dados, Wetterberg publicou a sua tese de doutorado, cujo título era *The History and Status of South American National Parks And An Evaluation Of Selected Management Options*. A publicação se deu em 1974, na University of Washington, em Seattle. No mesmo ano ele se juntou à equipe da FAO, para trabalhar no Brasil no

desenvolvimento de uma estratégia para o manejo das áreas selvagens, especialmente na Amazônia (WETTERBERG, 2017).

O trabalho inicial, durante os anos de 1974 e 1975, teve a mesma metodologia utilizada em sua tese: entrevistas realizadas com especialistas brasileiros e estrangeiros. Os 22 entrevistados eram especialistas em vida selvagem, diretores de zoológicos, pesquisadores, cientistas, autoridades governamentais, representantes de organizações não governamentais, entre outros. Também foram feitos alguns acompanhamentos nos trabalhos de fiscais e agentes locais, como patrulhas na bacia dos rios Negro e Solimões e viagens com cientistas do INPA (WETTERBERG, 2004). Como resultado, foi elaborado um primeiro relatório, denominado *Programa Geral para o Manejo da Vida Selvagem e a Conservação no Brasil*, preparado no âmbito da FAO, em 1976. A partir dele, ficou evidente a necessidade de preservação de habitats e foi altamente recomendada a prioridade nas regiões do Pantanal e da Amazônia (WETTERBERG, 2004).

Entre 1976 e 1978, os esforços se concentraram no aprimoramento do Relatório da FAO. Para tanto, foi utilizado o estudo de Ghuillean T. Prance, botânico britânico que liderou expedições na Amazônia e que buscava confirmar a teoria de refúgios florestais, usando evidências de fitogeografia. Tendo como ponto de partida o trabalho de Haffer (1969) sobre pássaros amazônicos e de Vanzolini (1979) sobre lagartos, Prance analisou os padrões de distribuição de plantas para concluir sobre áreas específicas em que as variações climáticas do Pleistoceno e do pós-Pleistoceno influenciaram profundamente a especiação, devido à degradação da floresta durante o período de seca e o consequente isolamento de organismos nesses refúgios. Suas conclusões indicavam oito áreas com tais características (PRANCE, 1976).

Para Wetterberg, a sobreposição de áreas de refúgios do Pleistoceno indicaria uma grande probabilidade de locais de endemismo e sua consequente importância biológica. Muitas dessas áreas estavam ameaçadas por programas de desenvolvimento. Juntamente a estas evidências, ele utilizou as teorias avançadas do início da década de 1970 sobre biogeografia de ilhas, as quais indicavam os critérios mínimos de tamanho necessários dessas áreas para sua conservação. (WETTERBERG, 2004)

Com esta literatura em mãos, ele traçou os seguintes objetivos para a Análise da Amazônia: i) sintetizar trabalhos publicados por especialistas sobre a Amazônia, que

servissem a uma determinação de áreas prioritárias para a conservação; ii) identificar e localizar unidades de conservação já existentes na região amazônica; iii) analisar compatibilidades e incompatibilidades quanto às prioridades para o desenvolvimento no Polamazônia e as áreas chave para a preservação; iv) traçar contornos gerais de conservação da natureza na Amazônia, considerando as regiões de diversidade biológica; v) permitir que as instituições públicas de proteção da natureza tivessem poder argumentativo frente aos programas de desenvolvimento, a fim de se concretizar as políticas de conservação na Amazônia; vi) contribuir para o estabelecimento de um Plano do Sistema de Parques Nacionais (WETTERBERG,2004).

Wetterberg também criou um critério hierárquico em três camadas para priorizar as áreas. A Primeira Prioridade seria conferida aos refúgios do Pleistoceno identificados por mais de um autor, áreas consideradas centros de dispersão e evolução de espécies. A Segunda Prioridade foi dada às áreas caracterizadas como refúgios do Pleistoceno e com grande diversidade de vegetação. Como Terceira Prioridade foram incluídas todas as outras áreas de preservação propostas no Projeto RADAM, pela SEMA, IBDF e outros (WETTERBERG,2004).

A metodologia foi capaz de promover uma base científica para a escolha de unidades de conservação na Amazônia, diferentemente da forma que se fazia, estipulando a porcentagem de área protegida, sem indicação de sua localidade precisa. Segundo Foresta (1991), o critério hierárquico elaborado por Wetterberg teve o escopo de resolver dois problemas a serem enfrentados pela utilização da metodologia da biogeografia de ilhas. Um deles era o fato de que todas as amostras de regiões biologicamente relevantes deveriam ser colocadas sob a proteção do Poder Público, algo que dificilmente aconteceria, levando-se em conta os programas de desenvolvimento do Governo Federal. O outro problema relacionava-se com o fato de que a metodologia indicava, no nível das espécies e comunidades, a necessidade de gradação das regiões preservadas, não de interrupções abruptas dessas regiões. Isso levava ao questionamento sobre a quantidade de áreas a serem preservadas para a garantia da conservação dessas espécies e comunidades (FORESTA, 1991).

Durante a elaboração do embasamento científico para o estabelecimento de áreas protegidas na Amazônia estava presente a consciência da importância da integralidade

da floresta. Tanto é que Wetterberg concluiu que, para além do estabelecimento de áreas protegidas, medidas de proteção para toda a região deveriam ser implementadas, como regulamentação da caça, manejo da floresta comercial com ênfase em critérios sustentáveis, proibição de corte de madeira em larga escala e de introdução de espécies exóticas, a criação de uma instituição para o monitoramento de pássaros e a elaboração de um programa de incentivos fiscais para os proprietários de terra com o objetivo de preservação dos valores naturais de suas propriedades (FORESTA, 1991).

No final da década de 1970 e durante a década de 1980, outros trabalhos científicos argumentavam que as teorias não estavam suficientemente validadas para que fossem utilizadas de forma ampla na prática conservacionista. Algumas das críticas diziam respeito à aplicação da teoria insular em ilhas continentais e havia aquelas que questionavam o tratamento homogêneo em regiões diversas ou o fato da distribuição taxonômica desigual, sendo algumas espécies mais suscetíveis ao desaparecimento do que outras. Por fim, criticava-se a teoria da biogeografia de ilhas como estratégia a ser adotada para a delimitação das áreas, pois o resultado dependeria do número de espécies existentes na soma de reservas menores e de quantas são adicionadas por aumento de área (MORSELLO, 2001).

De qualquer modo, tratava-se da melhor ciência da conservação disponível na época e foi ela que possibilitou a criação de grandes unidades de conservação na Amazônia, que representam patrimônio valioso para a conservação da sua biodiversidade. Mais tarde, com a emergência da biologia da conservação, Michael Soulé iria afirmar a validade da ação dispondo do conhecimento científico desenvolvido até o momento, o que implica em um perigo muito menor do que o da inação, quando se trata da conservação da biodiversidade (FRANCO, 2013).

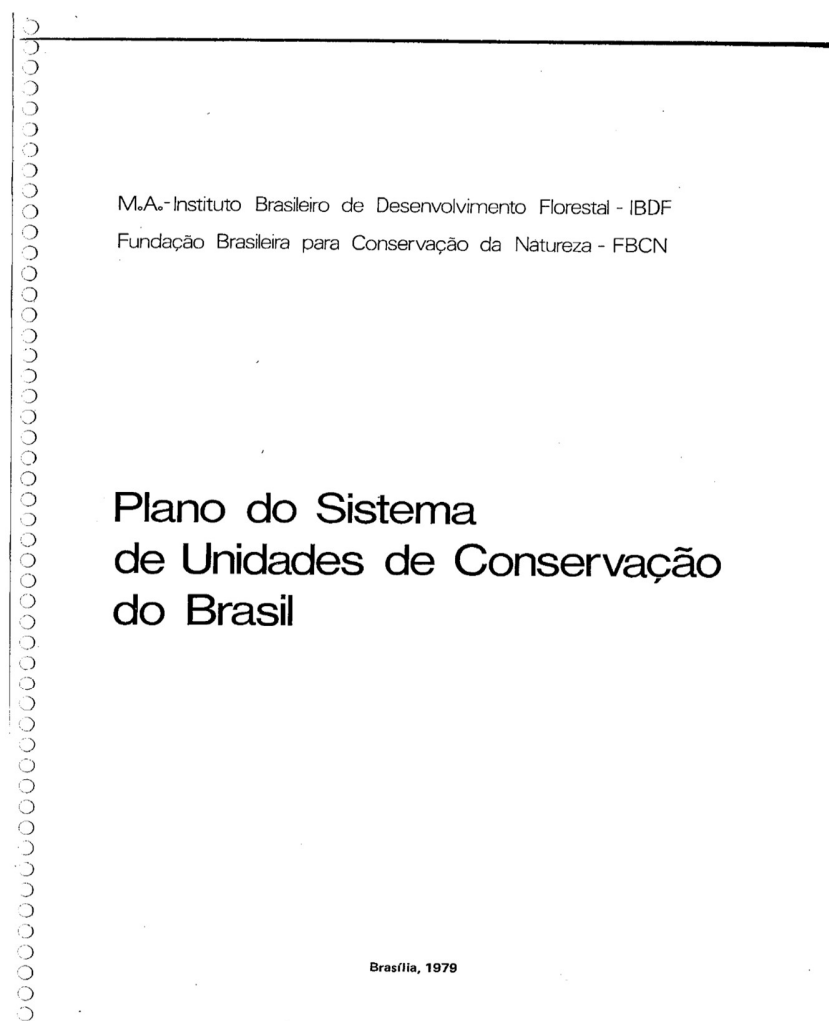
2.2. PRIMEIRA ETAPA DO PSUC, 1979: A ESTRUTURA

Na elaboração da Etapa I do PSUC (IBDF/FBCN, 1979) estavam presentes os seguintes participantes: Gary B. Wetterberg (Consultor da FAO), Ângela Pantoja de Maria Pimentel (Geógrafa IBDF/FBCN), Eduardo Kunze Bastos (Ecólogo IBDF/FBCN), Paulo

Grieger (Engenheiro Florestal IBDF/POLAMAZÔNIA) e Renato Petry Leal (zoólogo IBDF/FBCN).

Foram seus colaboradores: Ângela Tresinari B. Quintão (IBDF/FBCN), Antônio de Oliveira (IBDF/FBCN), Dante Luiz M. Teixeira (Museu Nacional), David O. Assoreira (IBDF/FBCN), Elane R. M. Comastri (IBDF/POLAMAZÔNIA), Jean Paul Poupard (IBDF/FBCN), José Manoel Carvalho de Vasconcelos (IBDF/FBCN), Justino Siqueira Tilmann (IBDF/FBCN), Lourdes Maria Ferreira (UnB), Luiz Fernando Maceira de Pádua (IBDF), Margarene Maria Lima Beserra (IBDF), Paulo de Tarso Z. Antas (IBDF/FBCN) e Sônia Maria Pereira (IBDF/FBCN) (IBDF/FBCN, 1979)

Figura 1: Capa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, 1979.



Como consultores tiveram participação: George Schaller, do New York Zoological Society; Keith S. Brown Junior, da UNICAMP; Robin Best, do INPA; Sérgio Pereira dos Santos, do projeto RADAMBRASIL e William Rodrigues do INPA. Os agradecimentos incluíram a participação de Creuza Maria da Silva Souza, datilógrafa; Edson Lopes de Oliveira, desenhista; Leônidas Paixão, auxiliar (IBDF/FBCN, 1979)

Nos agradecimentos especiais foi mencionada a apreciação do Conselho de Valorização de Parques Nacionais, com um agradecimento especial ao conselheiro Dr. José Cândido Melo Carvalho e ao Comandante Campelo, vice-chefe do EMFA. A revisão foi do Almirante Ibsen de Gusmão Câmara, vice-chefe do EMFA e do Almirante José Luiz Belart, da FBCN (IBDF/FBCN, 1979)

O PSUC foi realizado no âmbito do Ministério da Agricultura, ao qual se vinculava o IBDF. Criado em 1860, o Ministério da Agricultura passou por diversas transformações. Segundo Mendonça (2013), no início do século XX, a abolição da escravidão e instauração da República criaram condições objetivas para o aprofundamento da vocação agrícola do país. Tais vocações envolviam a modernização do setor agrícola, a industrialização e a valorização do meio rural pretendidos pelo Estado, além das demandas da classe dominante que fomentavam políticas diferenciadas. Neste sentido, o então Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio foi organizado como a instituição que daria apoio a essas demandas.

Neste sentido, o Ministério da Agricultura tinha suas políticas implementadas com base nos anseios de industrialização e modernização⁶. O modelo agrícola implementado no regime militar efetivou-se devido à internacionalização de um pacote tecnológico

⁶ “As transformações promovidas na estrutura agrária brasileira datam dos anos 30 com o processo de substituição de importações de bens de consumo e, dos anos 50, com a implantação de um extenso parque industrial que pretendia acelerar as substituições das importações de bens de capital no Brasil. Porém, só a partir de 1964, devido à implantação de uma nova visão de desenvolvimento adotada pelos militares, é que a transformação das estruturas agrícolas foi realmente efetivada. Tendo uma visão ideológica de modernização conservadora, os militares passaram a promover a industrialização do país, o qual passava por uma grande ascensão econômica provocada pelo milagre brasileiro. Tal fenômeno permitiu aos militares formar alianças, ou privilegiar as formas modernas de produção agrícola. Para isso, implementaram uma política de desenvolvimento agropecuário que produziu uma grande modernização do campo, o que resultou em alguns efeitos relevantes para a sociedade camponesa” (MACHADO, 2010, p. 69-70).

conhecido como Revolução Verde, introduzido no país em meados dos anos 1960 e que se baseava em pesquisas voltadas para a melhoria das sementes e combinações de fertilizantes. Sua incorporação só foi possível porque a infraestrutura industrial brasileira foi suficientemente capaz de atender às exigências técnicas que caracterizavam o pacote tecnológico (MACHADO, 2010).

Neste contexto de priorização da tecnologia no campo, o PSUC foi trabalhado no âmbito da autarquia que fazia parte do Ministério da Agricultura, o IBDF. A situação orçamentária da autarquia era alarmante no início da década de 1970. Para se ter uma ideia, na narrativa de Urban (1998), o orçamento do Instituto Brasileiro do Café ou da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC) para a racionalização das lavouras da região era dez vezes maior que o orçamento do IBDF.

Não se pode afirmar, portanto, que havia priorização em termos de diretrizes governamentais e políticas públicas para empreendimentos conservacionistas. Em seu livro de memórias, Maria Tereza Jorge Pádua (2015) relata que o início das atividades do IBDF não foi favorável para os promotores da conservação da natureza, devido à comercialização do pinho (*Araucaria angustifolia*). Ela afirma que a espécie estava diminuindo em ritmo acelerado, com risco de extinção comercial, o que não sensibilizou os madeireiros. O mesmo ocorria com a produção do mate, que gerava problemas de qualidade genética e manutenção de estoques naturais, o que não devia interessar para os produtores. Assim, salvo algumas exceções, a primeira equipe do IBDF não tinha interesse em evitar a destruição das florestas ou proteger a fauna.

Maria Tereza comenta que o Governo de Ernesto Geisel (1974-1979) não criou nenhuma unidade de conservação porque o ministro da agricultura Alysso Paulinelli defendia que era arriscado criar unidades sem que as existentes fossem consolidadas. O Ministro teria, no entanto, permitido o uso do recurso do Fundo de Reposição Florestal para a indenização das terras adquiridas para implantação de Parques Nacionais e reservas biológicas (PÁDUA, 2015). Isto teria favorecido, também, uma efetiva atuação do Conselho de Valorização de Parques, criado no IBDF em 1964.

Observa-se que o Decreto nº 73.601 de 08 de fevereiro de 1974 dispôs sobre a organização do IBDF e fez a previsão do Conselho de Valorização de Parques no artigo 2º, inciso VI, alínea b. O Conselho compunha-se de entidades do Poder Público e ligadas

à Administração Pública federal e estadual, e também da organização não governamental FBCN, com a qual o IBDF mantinha, inclusive, convênio de cooperação técnica (BRASIL, 1974)

Sobre a atuação do IBDF no Ministério da Agricultura e no governo militar, Casarin (2023) conclui que a autarquia foi fortemente influenciada pelo ideário desenvolvimentista, mas que um pequeno grupo que se estruturou na instituição passou a defender e aplicar políticas públicas conservacionistas. De toda forma, havia diretrizes contraditórias que predominavam no IBDF, pois ao mesmo tempo que era responsável pela aplicação do Código Florestal de 1965, também tinha que aplicar a Lei de Incentivos Fiscais de 1966, que era voltada para o crescimento industrial e estimulava o desmatamento de espécies heterogêneas para a plantação de espécies homogêneas, era responsável pela proteção da fauna e da flora, mas estimulava a produção e comercialização de madeira, o que era bastante conflituoso. Dessa forma, a parceria com a FBCN teria sido uma forma de amenizar tais contradições (CASARIN, 2023).

Alia-se ao fato da contradição de competências do IBDF narrada por Casarin, o fato de sua equipe ser escassa, o que levou ao estabelecimento de convênios entre a autarquia e a FBCN. Maria Tereza Jorge Pádua gerenciou o convênio IBDF-FBCN de 1976 a 1979, como Diretora da Divisão de Proteção da Natureza do Departamento de Pesquisas e Conservação da Natureza - DN do IBDF (PÁDUA, 2015).

O engenheiro agrônomo, especializado em fitogeografia, Alceo Magnanini havia feito parte do Ministério da Agricultura como naturalista e pesquisador em botânica na década de 1950, transferiu-se para o Serviço Florestal em 1956, compôs o Departamento Nacional de Recursos Naturais Renováveis e foi o primeiro diretor do DN no IBDF (URBAN, 1998). Foi, também, Secretário Executivo da FBCN, em 1966, ano em que a Fundação iniciou a edição de seus Boletins e se estruturou administrativamente, o que impulsionou suas atividades. Sobre a escassez de recursos e de pessoal do IBDF ele comenta:

(...) A maioria dos funcionários vinha do Instituto do Pinho e só tinha experiência com pinho, quando tinham experiência. O presidente era o general Silvio Pinto da Luz, antigo interventor do Instituto de Pinho que, talvez por isso mesmo, deixou de gastar o crédito especial liberado para implantação do IBDF, que era um volume enorme de dinheiro. O general só empregou 20 a 30% da verba. O restante foi recolhido. E eu com mais de seiscentos pedidos de liberação de estoques de pele de animais, borboletas e etc., porque a Lei de Proteção à Fauna

já estava em vigor e o IBDF tinha que analisar cada caso. Seiscentos pedidos e nenhum funcionário. Além disso, todos os parques nacionais e todas as estações de experimentação. Se cada funcionário de parque fizesse um relatório, eu e minha secretária tínhamos que nos suicidar, porque não havia tempo nem para ler os relatórios (Entrevista de Alceu Magnanini para URBAN, 1998, p. 127-128)

Sobre a responsabilidade do IBDF pelas políticas de conservação, comenta:

O pior da fusão ficou comigo, porque o novo órgão, o IBDF, assumiu o Departamento de Pesquisas Florestais e Conservação da Natureza. Todas as pesquisas florestais e a conservação da natureza ficaram nesse departamento que tinha exatamente duas pessoas: eu e uma secretária. Fiz uma proposta de contratação, com o aproveitamento do pessoal das escolas de Agronomia, Veterinária, Filosofia, Biologia, para ingressarem imediatamente após a formatura no IBDF, como estagiários, com perspectiva de contratação dos melhores depois de um ano. Para dar conta de tudo precisava praticamente de 1.200 pessoas: consegui contratar duas, uma delas era a Maria Tereza, que entrou como estagiária (Entrevista de Alceu Magnanini para URBAN, 1998, p. 127-128).

A parceria entre IBDF e FBCN teve início no final da década de 1960, e foi marcada pelo Simpósio sobre Conservação da Natureza e restauração do Ambiente Natural, ocorrido no Rio de Janeiro, em 1968 (FRANCO, 2021). Em entrevista com a jornalista Tereza Urban (1998), Alceu Magnanini comenta que a FBCN seguiu o modelo da UICN, criando comissões técnicas, o que era inédito no Brasil. Deixou claro como as ações da FBCN estavam ligadas com as instituições governamentais e como isso conferia poder às decisões da entidade, como quando narra que o coordenador da Comissão Técnica de Legislação, Victor Abdennur Farah, que, como vimos, foi o principal articulador e responsável pela elaboração do Código Florestal de 1965.

A coordenação da Comissão Técnica de Espécies Raras Ameaçadas de Extinção da FBCN era coordenada por Fernando Ávila Pires, que elaborou a Lei de Proteção à Fauna. O próprio Magnanini pertencia ao Departamento de Recursos Naturais e, posteriormente, chefiou o DN no IBDF, ambos no Ministério da Agricultura. José Cândido de Melo Carvalho, Diretor Técnico da FBCN e seu presidente em dois mandatos (1966-1969; 1978-1981), era do Museu Nacional, órgão do Ministério da Educação e Cultura. E Maria Teresa Jorge Pádua, membro da FBCN, foi diretora do DN no IBDF, desde quando sucedeu Magnanini, em 1968, até o ano de 1982 (URBAN, 1998; FRANCO e DRUMMOND, 2013).

A FBCN, a partir do Boletim Informativo de 1970, passou a editar sua agenda e atividades ao final do documento (FBCN, 1970-1989). Nesse capítulo do documento, observam-se as atividades realizadas em parceria com o IBDF e com a Secretaria Especial de Meio Ambiente — SEMA, criada em 1973.

A Secretaria Especial do Meio Ambiente, conforme analisa Araújo (2007), foi resultado de uma resposta aos compromissos assumidos na Conferência de Estocolmo, de 1972. Liderada por Paulo Nogueira Neto, paulistano formado em direito e história natural, a instituição era diretamente subordinada ao Ministério do Interior. Vale lembrar que Nogueira Neto também era membro da FBCN e seguiu a mesma prática do IBDF de fazer convênios com a FBCN, para suprir a falta de funcionários e de capacitação técnica da SEMA. À SEMA competia:

acompanhar as transformações do ambiente através de técnicas de aferição direta e sensoriamento remoto, identificando as ocorrências adversas, e atuando no sentido de sua correção; assessorar órgão e entidades incumbidas da conservação do meio ambiente, tendo em vista o uso racional dos recursos naturais; promover a elaboração e o estabelecimento de normas e padrões relativos à preservação do meio-ambiente, em especial dos recursos hídricos, que assegurem o bem-estar das populações e o seu desenvolvimento econômico e social; realizar diretamente ou colaborar com os órgãos especializados no controle e fiscalização das normas e padrões estabelecidos; promover, em todos os níveis, a formação e treinamento de técnicos e especialistas em assuntos relativos à preservação do meio ambiente; atuar junto aos agentes financeiros para a concessão de financiamentos a entidades públicas e privadas com vista à recuperação de recursos naturais afetados por processos predatórios ou poluidores; cooperar com os órgãos especializados na preservação de espécies animais e vegetais ameaçadas de extinção, e na manutenção de estoques de material genético; manter atualizada a Relação de Agentes Poluidores e Substâncias Nocivas, no que se refere aos interesses do País; promover, intensamente, através de programas em escala nacional, o esclarecimento e a educação do povo brasileiro para o uso adequado dos recursos naturais, tendo em vista a conservação do meio ambiente (BRASIL, 1973, artigo 4º do Decreto federal Nº 73.030).

Nota-se que a intenção de criação da SEMA era a de conferir-lhe a administração dos assuntos relacionados à poluição, visando tornar o desenvolvimento econômico compatível com a saúde do meio ambiente. No entanto, na visão de Paulo Nogueira Neto à instituição também cabiam as questões de conservação da natureza e de unidades de conservação. Em entrevista concedida à Pureza, Pellin e Pádua (2015), ele declara: “Depois que nós começamos a cuidar desse problema da poluição, eu disse: Agora é hora também de cuidar das unidades de conservação, da parte de proteção à natureza.

Então, nós começamos a cuidar disso e uma ideia que nós tínhamos era absorver os Parques Nacionais” (PUREZA *et al*, 2015, NOGUEIRA NETO 2015, p.44).

Paulo Nogueira continua seu relato e revela que ao pedir a transferência dos Parques Nacionais para a SEMA, recebeu uma resposta hostil do Secretário do Ministério da Agricultura e decidiu criar outras unidades de conservação que não estivessem sobre a gestão do IBDF (PUREZA, PELLIN e PADUA, 2015).

Neste sentido, em diálogo com Alceo Magnanini, Paulo Nogueira decidiu pela criação de Estações Ecológicas (ESEC), de Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) e Áreas de Proteção Ambiental (APA). As duas últimas categorias foram idealizadas como formas de intervenção preventivas na preservação de áreas ambientalmente relevantes, embora tenham sido objeto de divergência entre os conservacionistas na elaboração da Lei do SNUC (NOGUEIRA-NETO, 2010; PUREZA, PELLIN e PADUA, 2015).

A criação dessas unidades de conservação sob a gestão da SEMA, à exceção das Estações Ecológicas que existiam desde 1977 (Lei nº 6.513), ocorreu no início da década de 1980, quando estava sendo publicada a Segunda Etapa do PSUC, o qual manteve inalteradas as categorias de manejo.

No início da década de 1980 o governo brasileiro obteve financiamento externo junto ao BID para o Programa Nacional de Meio Ambiente, cujo objetivo era fortalecer as instituições públicas de meio ambiente. As principais instituições eram SEMA e IBDF, de forma que coube à SEMA a coordenação geral do projeto. Miguel Milano, engenheiro florestal paranaense, foi consultor nesse projeto de fortalecimento das instituições financiado pelo BID e relata que um dos problemas que a SEMA encontrava na instituição das unidades de conservação, daquelas que lhe competia, residia em problemas institucionais com o IBDF. Enquanto a Secretaria possuía o recurso destinado ao projeto, o Instituto possuía a *expertise* e o maior número de funcionários para executar as ações necessárias. Os resultados apontados por Milano foram problemas críticos em relação à denominação e interpretação legal dos processos, a falta de implementação dos planos de manejo e de pessoal qualificado (PUREZA *et al*, 2015).

Posteriormente, outros estudos foram desenvolvidos, o que culminou na criação do IBAMA, em 1989, com a fusão do IBDF com a SEMA, o Instituto da Borracha e a

Superintendência da Pesca e com uma nova formulação das instituições de meio ambiente e de conservação no país. Por hora, percebe-se que as instituições protagonistas das etapas do PSUC de 1979 e 1982 foram o IBDF, com o auxílio da FBCN, e a SEMA (IBDF/FBCN, 1979).

Não se pode olvidar a importância da UICN neste processo. Como relata Sônia Weidmann, as categorias de unidades de conservação propostas no Plano de 1979 estavam de acordo com todas as denominações daquele órgão internacional (PUREZA *et al*, 2015). Tampouco podemos deixar de citar a crucial participação da FAO – UN para a instituição do PSUC, instituição que concluiu a Análise Sobre a Amazônia – *Amazon Analysis* – documento elaborado por Gary Wetterberg. Foi no âmbito UICN, com a criação da Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas (CNPPA), em 1962, que a ideia de manejo e gestão das áreas protegidas mundiais de forma sistematizada tornou-se mais presente.

Fundada em 1948, após a Conferência Internacional de Fontainebleau na França, com o objetivo de traçar metas para a proteção da natureza, a União Internacional para a Proteção da Natureza (UIPN), que passou a denominar-se União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (UICN) em 1956, publicou, em 1962, pelo trabalho do Presidente da CNPPA, Jean-Paul Harroy, o primeiro inventário mundial de áreas protegidas. Os dados do inventário foram analisados por C. Frank Brockman, que concluiu existirem mais de 100 tipos de áreas protegidas. A partir destes resultados, foi, então, apresentado o *World List of National Parks and Equivalent Reserves* na Primeira Conferência Mundial de Parques, realizada em Seattle, em 1962. Posteriormente, a CNPPA desenvolveu um sistema de categorização das áreas protegidas, com o objetivo de otimizar a análise de efetividade desses locais de preservação da natureza (PUREZA *et al.*, 2015).

Em 1966, a UICN publicou uma nova lista simplificada de categorias de áreas protegidas, na qual foram utilizadas as terminologias: parques nacionais, reservas científicas e monumentos naturais. Na Assembleia Geral de Nova Delhi, em 1969, a terminologia “Parque Nacional” foi definida como “área relativamente extensa, na qual um ou vários ecossistemas não são materialmente alterados pela ocupação ou exploração humanas”. As demais áreas descritas como “Não Parques Nacionais” não

possuíam definição. As conexões entre as instituições brasileiras, como a FBCN, e a UICN proporcionavam aos conservacionistas brasileiros uma visão de conservação da natureza internacionalizada.

O PSUC / Etapa I, de 1979, foi dividido em 18 capítulos dispostos em 62 páginas. Mas é possível dizer que há três grandes partes no documento: a primeira sobre os conceitos do PSUC, a segunda sobre a Análise dos Mapas Temáticos das Áreas Propostas, e a terceira sobre Mapas Temáticos e descrição de Áreas Protegidas Brasileiras.

O primeiro capítulo traz a introdução, contemplando os objetivos do Plano. O Capítulo dois enumera as justificativas e faz a análise do sistema como se ele configurava à época. O Capítulo três dispõe sobre os objetivos nacionais para o Sistema de Unidades de Conservação. O Capítulo quatro enumera as categorias de manejo das Unidades de Conservação, sendo elas: I. Categorias de Importância Nacional; II. Categorias de Manejo Complementares; III. Categorias de Manejo Adicionais; IV. Categorias de manejo Regionais ou Locais; V. Categorias de Manejo de Importância Mundial. O Capítulo cinco lista os objetivos de manejo para as áreas protegidas, conforme suas características, sendo elas o Parque Nacional, a Reserva Biológica, o Monumento Natural, o Santuário ou Refúgio da Vida Silvestre, a Estação Ecológica, o Rio Cênico, a Rodovia Parque, a Reserva de Recursos (Reserva Florestal), o Parque Natural, a Floresta Nacional, a Reserva Indígena, o Parque de caça, a Reserva de Fauna, o Monumento Cultural, a Reserva da Biosfera e a Reserva do Patrimônio Mundial. O capítulo seis dispõe sobre os métodos adicionais para manejar o uso da terra. O sétimo define as áreas de proteção. O capítulo oitavo explica os critérios de seleção das áreas protegidas acima citadas, exceto Reserva da Biosfera e Reserva do Patrimônio Mundial. Os capítulos nono ao décimo sexto contêm os seguintes documentos de análise, respectivamente: Ficha de Análise da Unidade de Conservação, Mapas Temáticos, Análise dos Mapas Temáticos, Seleção de Áreas Potenciais para Unidades de Conservação, Quadros Analíticos – Síntese das Lacunas e Duplicações, Expedições, Áreas Propostas e Mapas. Por fim, o capítulo dezessete informa a Literatura Consultada e o capítulo dezoito a Lista de Siglas.

Na introdução, os elaboradores do Plano buscaram propor uma estratégia para efetivá-lo ao enumerar as seguintes ações:

(...) Procura-se assim:

- a) escolher através de critérios técnico-científicos e inventariar, a nível nacional (e particularizando, na Amazônia), as áreas de potencial interesse, como unidades de conservação;
- b) identificar as lacunas e as áreas protegidas de maior importância do atual Sistema de Parques;
- c) estabelecer os critérios técnicos-científicos de significância das áreas e incluir no Sistema;
- d) rever a conceituação geral, designadamente no que toca a objetivos de manejo e categorias de manejo, precisando-os e aumentando-os se aconselhável;
- e) propor as ações prioritárias para o estabelecimento, planificação, manejo e administração desse Sistema. (Jorge Pádua, 1976; In: PSUC, 1979).

Seguidamente, é mencionado que o Sistema de Parques Nacionais existente à época seria “pobre” quanto à representatividade dos ecossistemas do país. Além disso, havia uma carência quanto à regularização fundiária, de forma que na maioria deles era necessário promover as desapropriações das áreas de proteção (IBDF/FBCN, 1979).

Critica-se, também, a legislação vigente, que previa as categorias de uso indireto dos recursos naturais, quais sejam, Parque Nacional e reserva Biológica, e duas de uso direto dos recursos naturais, a Floresta Nacional e o Parque de Caça. Neste sentido, a elaboração do Plano é justificada pela necessidade de contemplar a variedade de ecossistemas existentes no país (IBDF/FBCN, 1979)

Conforme as suas disposições, a primeira grande parte do PSUC de 1979 refere-se a uma análise básica da situação das áreas protegidas e propõe alterações, inclusive legislativas. A análise é iniciada com um breve histórico sobre a instituição de áreas protegidas no Brasil. A primeira proposição de área protegida feita pelo engenheiro André Rebouças, referente aos Parques Nacionais da Ilha do Bananal e de Sete Quedas, em 1876, é citada (IBDF/FBCN, 1979)

Numa digressão com relação à instituição de áreas protegidas é narrada a espera de 20 anos para a criação dos Parques Aparados da Serra, Araguaia e Ubajara. São mencionados os Parques Nacionais Emas, Chapada dos Veadeiros, Caparaó, Sete Cidades, São Joaquim, Tijuca, Monte Pascoal, Brasília e Sete Quedas. O Parque Nacional Serra da Bocaina, criado em 1971, também é citado. Por fim, é citada a criação dos Parques Nacionais da serra da Canastra, em 1972, e da Amazônia, em 1974 (IBDF/FBCN, 1979)

Em seguida, é feito um levantamento das principais legislações vigentes sobre a criação de áreas protegidas, o Código Florestal brasileiro nº 4.771 de 1965 e a Lei de Proteção à Fauna nº 5.197 de 1967. Esta última, especificamente em seu artigo 5º determinava:

Art. 5º O Poder Público criará:

- a) Reservas Biológicas Nacionais, Estaduais e Municipais, onde as atividades de utilização, perseguição, caça, apanha, ou introdução de espécimes da fauna e flora silvestre e domésticas, bem como modificações do meio ambiente a qualquer título, são proibidas, ressalvadas as atividades científicas devidamente autorizadas pela autoridade competente.
- b) Parques de Caça Federais, Estaduais e Municipais, onde o exercício da caça é permitido, abertos total ou parcialmente ao público, em caráter permanente ou temporário, com fins recreativos, educativos e turísticos (IBDF/FBCN, 1979).

Em uma análise crítica sobre a grandeza do país e as áreas protegidas existentes, são dispostas algumas informações pertinentes à época da elaboração do PSUC: o Brasil possuía 18 Parques Nacionais e seis Reservas Biológicas, em um total aproximado de 2.400.000 ha, o correspondente à 0,28% do território nacional, demonstrado no Quadro 1, página 8 do documento (IBDF/FBCN, 1979)

Sendo o 5º maior país do mundo em território, o Brasil era o 6º país em número populacional e o 68º lugar com relação a áreas reservadas para unidades de conservação em relação territorial, conforme a Lista de Parques Nacionais das Nações Unidas de 1975. A constatação objetivava a crítica quanto ao número de áreas protegidas no país, como refletido na seguinte passagem do texto:

Em uma análise rápida somente vendo o mapa do Brasil (Fig. 1), podemos perceber que alguns estados possuem 2, 3 ou 4 Parques Nacionais, outros nenhum. A maioria dos Parques Nacionais está situada na Região Sudeste do Brasil. Toda a Região Norte possui um Parque Nacional – Amazônia (Tapajós), com cerca de 1.000.000 de hectares. É o quarto Parque nacional em tamanho da América do Sul (IBDF/FBCN, 1979).

Além da crítica com relação ao número de áreas protegidas, considerando a extensão territorial do país, a crítica qualitativa, quanto aos critérios de seleção das áreas a serem protegidas também está presente no documento: “Os Parques Nacionais brasileiros, como aconteceu em toda América Latina até a década de 1960, foram criados basicamente pela beleza cênica que encerram, ao invés de pela necessidade de proteção de ecossistemas” (IBDF/FBCN, 1979)

Dessa forma, o documento reafirmava que apenas as duas categorias de manejo de unidades de conservação de uso indireto, os Parques Nacionais e as Reservas Biológicas, seriam insuficientes para uma conservação representativa dos ecossistemas brasileiros. Como exemplo de uma nova categoria de manejo, o Santuário de Vida Silvestre é apresentado como capaz de suprir algumas necessidades de conservação de espécies, além de permitir a educação pública e a recreação com o recurso protegido, como os tabuleiros de desova das tartarugas e áreas de ocorrência do peixe-boi (IBDF/FBCN, 1979)

Outro exemplo de alteração a ser proposta no documento é a transformação da rodovia Transpantaneira em Rodovia Parque, com normas específicas como limite de velocidade, sinalização adequada, entre outras características que levassem em conta a grande concentração de animais do bioma pantaneiro que circundam a estrada (IBDF/FBCN, 1979)

Por fim, citando Jorge Pádua (1977), o Parque Nacional de Sete Quedas é caracterizado como exemplo de Monumento Natural (IBDF/FBCN, 1979).

Quanto aos Objetivos para as unidades de conservação: categorias de manejo segundo sua finalidade, os itens 3 e 4 do PSUC / Etapa I enumeram os objetivos de manejo, elaborados por Jorge Pádua (1977), que são diretrizes na determinação das áreas a serem preservadas. É relevante transcrevê-los, considerando que os conceitos neles contidos permeiam o entendimento da delimitação de áreas protegidas, a partir de sua concepção. São eles (IBDF/FBCN, 1979):

- 1) proteger amostras de toda diversidade de ecossistema do país, assegurando o processo evolutivo;
- 2) proteger espécies raras, em perigo ou ameaçadas de extinção, biótopos, comunidades bióticas únicas, formações geológicas e geomorfológicas de relevante valor, paisagens de rara beleza cênica, objetivando garantir a autorregulação do meio ambiente, como também um meio diversificado;
- 3) preservar o patrimônio genético, objetivando a redução das taxas de extinção de espécies a níveis naturais;
- 4) proteger a produção hídrica, minimizando a erosão, a sedimentação, especialmente quando afeta atividades que dependam da utilização da água ou do solo;
- 5) proteger os recursos da flora e fauna, quer seja pela sua importância genética ou pelo seu valor econômico, obtenção de proteínas ou para atividades de lazer;
- 6) conservar paisagens de relevantes belezas cênicas, naturais ou alteradas, mantidas a um nível sustentável, visando a recreação e turismo;

- 7) conservar valores culturais, históricos e arqueológicos – patrimônio cultural da nação – para investigação e visitação;
- 8) preservar grandes áreas provisoriamente, até que estudos futuros indiquem sua melhor utilização, seja como uma unidade de conservação, ou para a agricultura, ou pecuária, ou qualquer outro fim. É um objetivo exclusivo, indicando a Reserva de Recursos (Reservas Florestais);
- 9) levar o desenvolvimento através da conservação através da região a regiões até então pouco desenvolvidas;
- 10) proporcionar condições de monitoramento ambiental;
- 11) proporcionar meios para a educação, investigação, estudos e divulgação sobre os recursos naturais e
- 12) fomentar o uso racional dos recursos naturais, através de áreas de uso múltiplo.

Após a definição dos objetivos, são estabelecidas as categorias de manejo em 5 categorias macro, quais sejam, Categorias de Importância Nacional, Complementares, Adicionais, Regionais ou Locais e de Importância Mundial, para então serem, dentro destas, subdivididas em suas especificidades (IBDF/FBCN, 1979)

As definições foram baseadas no documento “*Objectives, criterias and categories for Conservation Areas*”, elaborado por Kenton Miller, Nunro e Kyran Thelen, no âmbito da Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas da UICN), e que ainda seria aprovado na XIV Assembleia Geral da instituição (IBDF/FBCN, 1979)

Nas categorias de Importância Nacional (I) estariam compreendidas as seguintes unidades de conservação: Parque Nacional, Reserva Científica ou Biológica, Monumento Natural e Santuário ou Refúgio da Vida Silvestre. Para esta categoria foi feita a observação que, ao contrário do estipulado pela UICN, não foi acrescentada a unidade de conservação Parque Natural, por considerar não aplicável ao Brasil (IBDF/FBCN, 1979).

O Parque Natural foi considerado no estudo de R. F. Dasmann, de 1973, como áreas “essencialmente naturais, nas quais o homem é um componente e obtém seu sustento por meios que não envolvem o cultivo extenso ou outra grande modificação da vida animal ou vegetal”. Nos exemplos, cita o Parque Indígena Tumucumaque, no Brasil (IBDF/FBCN, 1979)

As categorias de Manejo Complementares (II), caracterizadas pela proteção parcial, com a possibilidade de a proteção ser efetuada mediante acordo com os particulares, agrupavam a Estação Ecológica, o Rio Cênico, a Rodovia Parque e a Reserva de Recursos (Reservas Florestais) (IBDF/FBCN, 1979)

Nas categorias de Manejo Adicionais (III), caracterizadas como áreas para uso direto e racional dos recursos, estariam o Parque Natural, as Florestas Nacionais, a Reserva Indígena, a Reserva de Fauna, o Parque de Caça e o Monumento Cultural (Sítios Históricos) (IBDF/FBCN, 1979).

As categorias de Manejo Regionais ou Locais (IV) compreendiam os parques estaduais e municipais, as reservas biológicas estaduais e municipais, os parques de caça estaduais e municipais, entre outras (IBDF/FBCN, 1979).

Por fim, as categorias de Manejo de Importância Mundial (V) compreenderam a Reserva da Biosfera e a Reserva do Patrimônio Mundial. Para elas, é feita a observação que ainda estavam sendo estudadas para aplicação no Brasil (IBDF/FBCN, 1979).

O item 5, intitulado “Objetivos de Manejo”, descreve as características de cada unidade de conservação. Os Parques Nacionais são caracterizados no PSUC / Etapa I como áreas que abarcam mais de 1.000 hectares, com características únicas e singulares. Suscetíveis de manejo em um estado natural ou quase natural, incluem amostras de um ecossistema de um significado nacional, sejam áreas terrestres ou marinhas. Deveriam ser atraentes ao público, oferecendo oportunidades de recreação e educação ambiental. O objetivo de sua criação é a preservação de sistemas completos de valores naturais ou culturais, de recursos genéticos e outros fins científicos (IBDF/FBCN, 1979).

Em 1940, o conceito de Parque Nacional aparece na Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, realizada em Washington, aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 3 de 1948, para proibir a sua exploração para fins comerciais, nestes termos:

As regiões para a proteção e conservação das belezas cênicas naturais e da flora e fauna de importância nacional das quais o público pode aproveitar-se melhor ao serem postas sob a superintendência oficial (Artigo 1º). Os Governos Contratantes acordam em que os limites dos parques nacionais não serão alterados nem alienada parte alguma deles a não ser pela ação de autoridade legislativa competente, e que as riquezas neles existentes não serão exploradas para fins comerciais. Os Governos Contratantes resolvem proibir a caça, a matança e a captura de espécimes da fauna e a destruição e coleção de exemplares da flora nos parques nacionais, a não ser pelas autoridades do parque, ou por ordem e sob vigilância das mesmas, ou para investigações científicas devidamente autorizadas. Os Governos Contratantes concordam ainda mais em prover os parques nacionais das facilidades necessárias para o

divertimento e a educação do público, de acordo com os fins visados por esta Convenção (Artigo 3º) (FBCN, 1969).

Quanto à construção conceitual dos parques nacionais no âmbito das instituições brasileiras, Wanderbilt Duarte Barros publicou, em 1952, a obra intitulada *Parques Nacionais do Brasil*. No capítulo intitulado “O problema brasileiro dos Parques Nacionais”, Barros elenca critérios para o estabelecimento de tais áreas protegidas, explicando que:

Em todas as partes onde o problema da conservação foi atacado considerou-se, preliminarmente, o estado ímpar do local em todo o território do país ou em uma de suas regiões. Ajuntou-se à condição de absoluta peculiaridade como natureza, isto é, paisagens, cenários, aspectos florísticos, faunianos ou geológicos, tendo-se em conta, também, a apresentação de certos fatores físicos, como rios, cachoeiras, gêiseres, lagos e vales. Essencial é, ainda, considerar-se que quando por ato governamental for instituído um Parque nacional, o motivo determinante não é o comum a sítios outros, pois no caso de a escolha ser feita sobre área indevidamente classificada, considerados os prismas paisagísticos ou florísticos, simplesmente, isso concorre para o aviltamento do princípio basilar de imponência, singularidade, raridade que caracteriza a escolha perfeita de logradouro para o Parque Nacional (BARROS, 1952, p. 25).

Inspirado no conceito de conservação da natureza e instituição de Parques Nacionais pela sua valorização estética, oriundo da cultura estadunidense, de onde extrai o exemplo de políticas públicas para o estabelecimento destas áreas de proteção, Barros propunha um sistema de Parques Nacionais no Brasil (BARROS, 1952).

Como já mencionado, na segunda metade do século XIX, a experiência estadunidense na criação de Parques Nacionais havia sido largamente difundida. Com a criação do Parque de Yellowstone, em 1872, por meio de uma lei aprovada no Congresso, que determinava a proteção de uma área de oitocentos mil hectares no estado de Wyoming (NASH, 1990), o conceito de Parque Nacional foi disseminado, intencionando a criação de áreas a serem preservadas em seu estado selvagem por sua beleza natural (FRANCO e DRUMMOND, 2009b).

É importante lembrar que, desde a criação do primeiro Parque Nacional, em 1937, até a elaboração da Etapa I do PSUC, em 1979, não haviam sido definidos critérios de manejo para os Parques Nacionais. Além disso, no mesmo ano, foi publicado o Regulamento dos Parques Nacionais, o Decreto nº 84.017, de 21 de setembro de 1979. Seus artigos, do 1º ao 6º, assim definiam os Parques Nacionais e o Plano de Manejo (IBDF/FBCN, 1979):

Art 1º - Este Regulamento estabelece as normas que definem e caracterizam os Parques Nacionais.

§ 1º - Para os efeitos deste Regulamento, consideram-se Parques Nacionais, as áreas geográficas extensas e delimitadas, dotadas de atributos naturais excepcionais, objeto de preservação permanente, submetidas à condição de inalienabilidade e indisponibilidade no seu todo.

§ 2º - Os Parques Nacionais destinam-se a fins científicos, culturais: educativos e recreativos e, criados e administrados pelo Governo Federal, constituem bens da União destinados ao uso comum do povo, cabendo às autoridades, motivadas pelas razões de sua criação, preservá-los e mantê-los intocáveis.

§ 3º - O objetivo principal dos Parques Nacionais reside na preservação dos ecossistemas naturais englobados contra quaisquer alterações que os desvirtuem.

Art 2º - Serão considerados Parques Nacionais as áreas que atendam às seguintes exigências:

I - Possuam um ou mais ecossistemas totalmente inalterados ou parcialmente alterados pela ação do homem, nos quais as espécies vegetais e animais, os sítios geomorfológicos e os " *habitats* ", ofereçam interesse especial do ponto de vista científico, cultural, educativo e recreativo, ou onde existam paisagens naturais de grande valor cênico;

II - Tenham sido objeto, por parte da União, de medidas efetivas tomadas para impedir ou eliminar as causas das alterações e para proteger efetivamente os fatores biológicos, geomorfológicos ou cênicos, que determinaram a criação do Parque Nacional;

III - Condicionem a visitação pública a restrições específicas, mesmo para propósitos científicos, culturais, educativos ou recreativos.

Art 3º - O uso e a destinação das áreas que constituem os Parques Nacionais devem respeitar a integridade dos ecossistemas naturais abrangidos.

Art 4º - Os Parques Nacionais, compreendendo terras, valores e benfeitorias, serão administrados pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF.

Art 5º - A fim de compatibilizar a preservação dos ecossistemas protegidos, com a utilização dos benefícios deles advindos, serão elaborados estudos das diretrizes visando um manejo ecológico adequado e que constituirão o Plano de Manejo.

Art 6º - Entende-se por Plano de Manejo o projeto dinâmico que, utilizando técnicas de planejamento ecológico, determine o zoneamento de um Parque Nacional, caracterizando cada uma das suas zonas e propondo seu desenvolvimento físico, de acordo com suas finalidades.

Note-se que a norma faz referência, repetidamente, à integridade dos ecossistemas encontrados nos limites do Parque Nacional. Também menciona a realização de projeto dinâmico de Plano de Manejo, que leve em conta técnicas de planejamento ecológico. Tais conceituações revelam a ideia de garantir uma proteção integrada da natureza, por meio da instituição de áreas protegidas (IBDF/FBCN, 1979).

A conceituação dos Parques Nacionais obteve importantes ampliações após dois eventos importantes, que ocorreram entre as publicações da Primeira e Segunda Etapas do PSUC (1979 e 1982, respectivamente), que discutiram a sua importância na conservação das áreas naturais.

A Primeira Conferência sobre Parques Nacionais, ocorrida em 1962, havia acrescentado ao conceito de Parques Nacionais os seguintes predicados: os parques poderiam também ser marinhos, deveriam servir ao estímulo da educação ambiental e de pesquisas planejadas, e neles seria proibida a implantação de usinas hidrelétricas. No Terceiro Congresso Mundial de Parques Nacionais, ocorrido em 1982, foi designada aos Parques Nacionais a função de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico, além da conservação da natureza (PUREZA *et al.*, 2015). Tal entendimento se deu pelo fato da emergência das ideias do novo ambientalismo na década de 1980, ideias que levaram para o centro da questão ambiental a proteção das populações locais.

A concepção de Parque Nacional expressada na Primeira Etapa do PSUC é caracterizada pela percepção de que as ações para a conservação se originaram dos perigos da sociedade industrialista e urbana moderna, sendo a proteção da natureza o objetivo central e o seu principal foco (IBDF/FBCN, 1979).

A Reserva Biológica é descrita na Primeira Etapa do PSUC como uma zona não perturbada por atividades humanas, onde a flora e a fauna tenham significado científico. O valor científico é que definiria o tamanho da área a ser protegida. O objetivo do manejo estaria na proteção das espécies ou comunidades, manter o processo evolutivo biológico sem perturbações e manter os recursos genéticos em um dinâmico e evolucionário estágio (IBDF/FBCN, 1979).

Embora a categoria Reserva Biológica já estivesse prevista no Código Florestal de 1965, a primeira a ser criada em âmbito Nacional foi a de Poço das Antas, instituída em 1974. Conceituada como área de preservação de remanescentes florestais e de espécies da fauna, de acordo com Ademar Coimbra, outro membro da FBCN, a área foi escolhida para a salvaguarda do mico-leão-dourado (PUREZA *et al.*, 2015). Dizia o Código Florestal:

Art. 5º O Poder Público criará:

a) Parques Nacionais, Estaduais e Municipais e Reservas Biológicas, com a finalidade de resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a

proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos (IBDF/FBCN, 1979);

As chamadas REBIOS estavam previstas também no Código de Proteção à Fauna, conforme o artigo 5º da Lei Federal nº 5.197 de 1967:

Art. 5º O Poder Público criará:

a) Reservas Biológicas Nacionais, Estaduais e Municipais, onde as atividades de utilização, perseguição, caça, apanha, ou introdução de espécimes da fauna e flora silvestre e domésticas, bem como modificações do meio ambiente a qualquer título, são proibidas, ressalvadas as atividades científicas devidamente autorizadas pela autoridade competente (IBDF/FBCN, 1979).

Na Primeira Etapa do PSUC, portanto, manteve-se o fundamento de criação das REBIOS, determinado no Código de Proteção à Fauna e no Código Florestal de 1965.

Na Convenção sobre Proteção da Natureza e Preservação da Vida Selvagem do Hemisfério Ocidental de Londres, em 1942, a terminologia Monumento Natural foi adicionada. A ideia predominante na conceituação, no entanto, era que as áreas protegidas deveriam ser identificadas pela sua beleza cênica, pela vida selvagem nela existente ou por seu potencial recreativo (IBDF/FBCN, 1979).

O Monumento Natural é caracterizado, na Primeira Etapa do PSUC como a área que possui significados diversos para a proteção em nível nacional, como suas formações geológicas, raridade de espécies de fauna, flora e habitat, que poderiam estar ameaçados. Neste caso, o tamanho da área representativa não seria referencial de sua característica, considerando que a proteção de uma gruta pode requerer 100 a 200 hectares, enquanto a proteção de uma formação de dunas arenosas pode requerer de 1.000 a 5.000 hectares (IBDF/FBCN, 1979).

Também se intencionava, para este tipo de unidade de conservação, a possibilidade de recreação, educação ambiental e investigação. O exemplo dado de área protegida já existente à época e que se encaixaria nesta terminologia foi o do Parque Nacional Sete Quedas, que possuía 200 hectares (IBDF/FBCN, 1979).

A Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, ocorrida em Washington – EUA, em 1940, determinou o conceito de Monumento Natural, no texto do Art.1º, item 3:

3. Entender-se-á por Monumentos Naturais:

As regiões, os objetos, ou as espécies vivas de animais ou plantas, de interesse estético ou valor histórico ou científico, aos quais é dada proteção absoluta, como fim de conservar um objeto específico ou uma espécie determinada de flora ou fauna, declarando uma região, um objeto, ou uma espécie isolada, monumento natural inviolável, exceto para a realização de investigações científicas devidamente autorizadas, ou inspeções oficiais (Brasil, 1966).

A Convenção foi recepcionada pelo Senado brasileiro por meio do Decreto Legislativo nº 3 de 1948. Mas foi apenas com o Decreto nº 58.054, de 23 de março de 1966, que a Convenção foi promulgada. O texto com o conceito de Monumento Natural não foi alterado, permanecendo o mesmo daquele criado em 1940 (Brasil, 1966).

O Santuário ou Refúgio da Vida Silvestre é descrito como a área onde a proteção seria essencial para a subsistência de espécies ou populações de fauna migratória ou residente, endemismos e biótopos únicos, de significado regional, nacional ou mundial (IBDF/FBCN, 1979).

O tamanho da área dependia do habitat de tais espécies. Sendo necessário, previa-se a necessidade de formalização de acordos entre o Governo Federal e os particulares para a composição dessas áreas. O uso científico, educativo e recreativo seria limitado, devendo as restrições serem previstas na legislação orgânica do País (IBDF/FBCN, 1979).

Os Refúgios de Vida Silvestre haviam sido previstos no Código de Caça e Pesca de 1934, nos artigos 136 e 137:

Art. 136. Com o fim de conservar as especies de animaes silvestres, para evitar sua extinção e formar reservas que assegurem o repovoamento das mattas e campos, são considerados parques nacionaes de refugio e reservas todos os immoveis do dominio publico.

Art. 137. As pessoas que tenham sob sua guarda, direcção ou fiscalização, immoveis do dominio publico, respondem pela fiel observancia deste Código no immovel a seu cargo, devendo para isso, adaptar as providencias administrativas necessarias inclusive designação de vigilantes especiaes e affixação de avisos” (Brasil, 19834 - b) (IBDF/FBCN, 1979).

Como ensina Regina Horta Duarte (2010), um dos grandes fatores de elaboração e publicação do Código de Caça e Pesca de 1934 foi a emergência das ciências biológicas e o interesse em garantir que as espécies brasileiras, consideradas patrimônio

nacional fossem conhecidas e estudadas. Ela lembra que o Código não foi aplicado e que o comércio de plumas e peles à época era intenso.

A defesa da preservação das espécies tornou-se mais eficaz a partir da existência das listas de espécies ameaçadas. No Brasil, a primeira lista foi elaborada pelo ativista e naturalista Augusto Ruschi, no Espírito Santo. Embora fosse uma lista de espécies de flora e fauna regional, estabelecida no Espírito Santo, em 1954, Ruschi revelou conexões importantes entre a preservação das espécies e a conservação da natureza, impulsionando a criação de áreas protegidas. Novas listas de espécies brasileiras ameaçadas de extinção surgiram no final da década de 1960, seguindo de perto os primeiros Livros Vermelhos da UICN, e foram compostos por cientistas brasileiros afiliados à FBCN.

José Cândido de Melo Carvalho publicou a "Lista de Espécies de Animais e Plantas Ameaçadas de Extinção no Brasil" em 1968. Ademar Coimbra-Filho e Alceo Magnanini publicaram, também em 1968, o artigo "Animais Raros ou em Desaparecimento no Brasil". Em 1969, o ornitólogo Helmut Sick elaborou outra lista, restrita à avifauna, com o título de "Aves Brasileiras Ameaçadas de Extinção e Noções Gerais de Conservação de Aves". Fernando Dias de Ávila-Pires, Coimbra-Filho, Sick, Paulo Emílio Vanzolini, Heraldo Antônio Britski, José Lima de Figueiredo, José Cândido de Melo Carvalho e Alceo Magnanini foram responsáveis pela publicação, em 1972, do livro intitulado *Espécies Ameaçadas de Extinção da Fauna Brasileira*, o primeiro livro vermelho do Brasil (FRANCO e DRUMMOND, 2019).

As Estações Ecológicas, previstas pela SEMA, tinham como fundamento a proteção de amostras dos ecossistemas brasileiros, prevendo a infraestrutura necessária para oportunizar a realização de estudos comparativos, pelas universidades, em áreas protegidas e áreas antropizadas. Os objetivos de manejo principais, portanto, foram estabelecidos para proporcionar condições de pesquisa e monitoramento, educação ambiental e, sendo possível, a recreação (IBDF/FBCN, 1979).

Em entrevista para Fabiana Pureza, Alceo Magnani, contou que a ideia da Estação Ecológica surgiu numa conversa com Paulo Nogueira Neto, então Secretário da SEMA, na qual discutiam qual unidade de conservação poderia ser criada para que fosse administrada pela SEMA, já que a competência quanto às unidades de conservação era

do IBDF. Segundo Magnanini, a palavra “ecológica” foi sugestão dele próprio, para que não tivesse uma conotação de biologia florestal, algo que na legislação já estaria previsto como competência do IBDF. As Estações Ecológicas, a partir de então, foram instituídas pela Lei nº 6.513, em 1977, que dispunha sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico; sobre o Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural (Entrevista de Alceo Magnanini em PUREZA et al, 2015, p. 101-102).

Quando incluída no PSUC, em 1979, a Estação Ecológica foi descaracterizada como turística. Na descrição do seu objetivo destaca-se a expressão “facilitar a recreação, quando possível” (IBDF/FBCN, 1979). Posteriormente, na publicação da Lei do SNUC, a categoria foi inserida no grupo de proteção integral. A primeira Estação Ecológica foi criada em 1977, anteriormente à edição do PSUC. Tratava-se dos mais de 1.100 hectares da Reserva Biológica do Pau-Brasil, em Santa Cruz de Cabrália, na Bahia (PUREZA et al, 2015).

A unidade de conservação denominada Rio Cênico é caracterizada no PSUC / Etapa I como parque linear que abarca a totalidade ou parte de um rio de leito livre com alto valor panorâmico, cultural ou recreativo. A delimitação da área protegida inclui todas as terras adjacentes, acompanhando suas características topográficas e a complexidade do sistema fluvial. O plano de manejo tem os objetivos de manter as margens do rio em estado natural, proporcionar uso recreativo e educativo (IBDF/FBCN, 1979).

A preocupação com os recursos hídricos, no Brasil, no início do século XX, tinha três eixos principais: o abastecimento urbano, a geração de energia elétrica e o problema das secas no Nordeste (IPEA, 2022). Esta ideia foi concretizada no Código das Águas, Decreto nº 24.634, de 1934, que determina um modelo de gerenciamento de águas orientado por tipos de uso.

O preâmbulo do Decreto reflete este pensamento da época sobre os atualmente denominados recursos hídricos, ao permitir ao Poder Público “controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas”. As águas foram tratadas como um dos elementos básicos do desenvolvimento, por serem matéria-prima para a geração de eletricidade, um insumo essencial para a industrialização (ALMEIDA, 2002).

A proteção dos rios sob o ponto de vista da proteção da natureza é uma ideia que surgiu na década de 1970. É possível perceber, na construção conceitual desta categoria

de proteção na Primeira Etapa do PSUC a ideia de proteção da natureza associada à valorização de sua beleza estética (IBDF/FBCN, 1979).

Já a Rodovia Parque é caracterizada como parque linear que compreende a totalidade ou parte de uma rodovia de alto valor panorâmico, cultural ou recreativo. Os limites da área protegida incluiriam as terras adjacentes de ambos os lados da rodovia, a topografia e a complexidade do sistema rodoviário também seriam levadas em conta para a delimitação (IBDF/FBCN, 1979).

As terras adjacentes deveriam ser mantidas em estado natural, sem intervenções como letreiros ou cartazes. Os critérios de engenharia para a construção da estrada deveriam ser outros, que permitissem o gozo da beleza panorâmica do trajeto. Os objetivos de manejo seriam manter toda ou parte da rodovia e sua paisagem em estado natural, seminatural ou culturalmente integral, proporcionar o uso recreativo e educativo (IBDF/FBCN, 1979).

No Estado Novo, a malha rodoviária que se estabeleceu no contexto de um novo rodoviarismo elaborado nas políticas públicas brasileiras teria um sentido geral longitudinal e mais interiorizado da formação territorial, se sobrepondo ao direcionamento histórico litoral-interior desenhado desde o período colonial (GRANDI, 2023). O rodoviarismo atingiu seu auge entre 1967 e 1973 (LOPES e GODOY, 2017).

A inclusão de critérios de engenharia na construção de estradas, que permitissem o gozo da beleza panorâmica no trajeto visava, portanto, garantir a permanência dos espaços ao longo das estradas, que se multiplicavam pelo país, por meio de parques lineares, considerando, no entanto, as áreas de faixa de domínio adjacentes às rodovias (LOPES e GODOY, 2017).

A Reserva de Recursos, ou Reserva Florestal, é descrita como uma categoria de manejo transitória, porque seriam aquelas de grande extensão e pouco conhecidas, de forma que seus valores naturais, sociais e econômicos não se encontravam devidamente identificados para a definição de critérios específicos de manejo. No PSUC / Etapa I, é feita a observação que o Código Florestal vigente, o de 1965, não as citava ou definia. Os objetivos de manejo compreendiam a sua proteção para uso futuro, de forma a impedir atividades de desenvolvimento até o estabelecimento de critérios de manejo (IBDF/FBCN, 1979).

A Floresta Nacional, por sua vez, é a unidade de conservação descrita como uma área extensa, com madeira comerciável, recurso hídrico, condições para sobrevivência de animais silvestres e onde haja condições para recreação ao ar livre e educação ambiental. Não obstante seja caracterizada como área com recursos de importância para o bem-estar da nação, é citado no PSUC / Etapa I que “podem existir características naturais relevantes ou únicas, mas estas geralmente são de limitada extensão e correntemente não têm importância nacional.” Como objetivos de manejo são elencados o rendimento de madeira e água, a proteção de valores estéticos e de recreação, a educação ambiental e o manejo da fauna, quando possível, sob um conceito de uso múltiplo (IBDF/FBCN, 1979).

Como visto no Capítulo I, o conceito de Floresta Nacional foi instituído na legislação brasileira a partir do Código Florestal de 1965. O conceito de uso múltiplo, no entanto, foi instituído no PSUC / Etapa I, com a seguinte descrição: “Os objetivos de manejo são os de produzir, sob o conceito de uso múltiplo, um rendimento de madeira e água, proteger os valores de recreação estéticos, proporcionar oportunidades para a educação ambiental e recreação ambiental ao ar livre e, sempre que possível, o manejo de fauna” (PSUC, 1979, p.13).

O conceito de uso múltiplo das florestas não era inédito. Já havia sido discutido nos Estados Unidos desde a década de 1950 e fora instituído pelo Congresso daquele país em 1960, incluindo no manejo das florestas nacionais a recreação, as pastagens, a exploração de madeira, o manejo de bacias, a vida silvestre e os peixes. Trata-se de um conceito que se conecta com a ideia de produtividade e utilitarismo das florestas, incluindo o manejo como forma de garantir a perenidade dos insumos florestais (PUREZA et al, 2015).

O Parque Natural, embora tenha sido reconhecido como uma categoria que não se aplicaria no Brasil, como mencionado, encontra-se caracterizado como áreas relativamente extensas e com paisagem natural de importância nacional. Estariam, geralmente, próximos a grandes centros urbanos e rodovias principais. Sua proteção garantiria um ambiente em estado seminatural, onde houvesse atividades agrícolas ou pecuárias em estado primitivo ou onde fossem incentivadas atividades de artesanato. Os objetivos de manejo estariam relacionados com a proteção da diversidade ecológica, com

a promoção da educação, o controle da erosão e a conservação do recurso hídrico e da atmosfera (IBDF/FBCN, 1979).

A Reserva Indígena, caracterizada como áreas remotas e por vezes inacessíveis de residência de sociedades indígenas, as quais dependem da extensão de terra protegida para seu sustento e abrigo. Os objetivos de manejo são os de proporcionar o modo de vida dessas sociedades, descritas no texto como sociedades que vivem em harmonia e em dependência do meio ambiente. Além disso, o objetivo secundário é a realização de pesquisas sobre a evolução do homem e sua interação com a terra (IBDF/FBCN, 1979).

A questão da delimitação de terras indígenas, ou de forma mais geral, o contexto fundiário no Brasil, apresenta suas dificuldades e complexidades desde a institucionalização das capitanias hereditárias, quando os conflitos relacionados com a terra começaram a surgir. A implantação das sesmarias e as consequentes tentativas de centralização da questão fundiária pela Coroa Portuguesa para evitar o abuso na distribuição das terras evidenciaram o poder das elites fundiárias que se mostraram capazes de ditar as regras de posse e propriedade praticadas no território brasileiro (PUREZA et al, 2015; GALVÃO, 2006).

A questão da demarcação de terras indígenas, no entanto, carece da análise da política indigenista praticada no Brasil, a qual, em adição ao poder das elites fundiárias, determinou a forma de delimitação do território indígena no país. Para o entendimento do que significou a determinação da Reserva Indígena como unidade de conservação no PSUC / Etapa I, no entanto, é preciso ter em mente que, desde a Marcha para o Oeste, no governo de Getúlio Vargas, e a abertura de estradas intensificada pela construção de Brasília, no governo de Juscelino Kubitschek, as terras indígenas começaram a ser mais intensamente atravessadas (PUREZA et al, 2015; GALVÃO, 2006).

Foi nas regiões da Amazônia e do Centro-Oeste que grandes empresas estrangeiras se juntaram a firmas brasileiras de propriedade privada ou estatal com o intuito de explorar os vastos recursos naturais - minerais, florestais e agrícolas. Nas décadas de 1960 e 1970, o governo brasileiro financiou a construção de estradas, portos, hidrelétricas, estudos técnicos de pesquisas de engenharia e mineração, empreendimentos que tiveram como consequência a expropriação de muitas terras

indígenas. A segurança nacional, portanto, era a ideia que coordenava as ações do período militar (BARBOSA, 2016).

O Parque de Caça, segundo o PSUC / Etapa I, é área de prática da caça amadora, de propriedade do Poder Público ou não. Além de garantir a prática da atividade, a delimitação da área relativamente extensa deve garantir a permanência das espécies e facilitar pesquisas sobre elas (IBDF/FBCN, 1979). Se o Código de Caça e Pesca publicado em 1934 estava revestido de uma ideia produtivista (HORTA, 2009), o Código de 1967 tornou as regras para a atividade mais rígidas, a partir de reflexões fomentadas pela vasta literatura da década de 1960 sobre a caça e seus impactos sobre as espécies. O IBDF promoveu, em 1976, o Seminário sobre Caça Amadorista, que gerou um manuscrito publicado em 1978 (FERREIRA, 2014).

A Reserva de Fauna é a unidade de conservação definida como habitat de populações de espécies nativas de fauna silvestre, apta para a produção de proteínas ou outros produtos da vida silvestre, onde seja possível a observação por turistas, a investigação científica e a educação sobre o meio. Os objetivos de manejo são a manutenção de um rendimento máximo de proteínas e produtos da vida silvestre, de acordo com as características do habitat (IBDF/FBCN, 1979).

O Monumento Cultural é o sítio onde são conservadas as características arqueológicas, históricas ou culturais de interesse nacional ou internacional. A delimitação da área relaciona-se com a magnitude das ruínas, estruturas ou formações. Os objetivos de manejo são a proteção e a preservação dos valores culturais, com a possibilidade de uso educativo, recreativo e científico (IBDF/FBCN, 1979).

A Reserva da Biosfera é uma modalidade relacionada ao programa “Homem e Biosfera”, das Nações Unidas, criado em 1970. Ela incluía: “a) amostras de biomas naturais; b) comunidades únicas ou áreas naturais de excepcional interesse; c) exemplos de uso harmonioso da terra; d) exemplos de ecossistemas modificados ou degradados onde seja possível uma reestruturação às condições mais naturais” (PSUC, 1979, p.13). É feita a ressalva no texto que o Brasil não possuía Reservas da Biosfera, não as tendo aceitado até 1978, data da elaboração do documento (IBDF/FBCN, 1979).

A Reserva do Patrimônio Natural, por sua vez, é a modalidade que decorre da Convenção Internacional para a Proteção do Patrimônio Cultural e Natural da UNESCO

de 1972. Nos termos da Convenção, a reserva seria definida segundo um ou mais dos seguintes critérios:

- a) Conter exemplos significativos dos principais estágios de evolução da Terra;
- b) Conter exemplos significativos de processos geológicos, evolução biológica e interação humana com o ambiente natural;
- c) Conter únicos, raros ou superlativos fenômenos naturais, formação de excepcional beleza e
- d) Conter habitats onde populações de espécies raras ou ameaçadas de extinção possam ainda sobreviver (PSUC, 1979, p. 13).

O item 5 é finalizado com os Quadros 2, que relaciona as unidades de conservação com os objetivos de manejo, e 3, de autoria de Kenton Miller e K. Thelen, mas com adaptações para o Brasil, que relaciona as unidades de conservação com os objetivos primários de conservação. Este último é derivado do Documento técnico intitulado “Planificação de Sistemas de áreas silvestres”, elaborado em Santiago, no Chile, em 1976, pelos autores mencionados. O item 6 traz uma conclusão a respeito dos objetivos de proteção e a definição da unidade de conservação a ser criada (IBDF/FBCN, 1979).

O item 7 do PSUC / Etapa I descreve o conceito de Áreas de Proteção, esclarecendo que são:

(...) zonas em forma de faixas de terra, a cada lado de leitos de rios, ao redor de lagos ou rodovias, onde o uso irracional do recurso traria consigo uma degradação de seus valores. Podem estar inclusas nesta classificação vertentes isoladas, cumes de montanhas, zonas de deslizamento de terras e outras terras públicas de tamanho insuficiente para serem classificadas dentro de qualquer categoria de manejo mencionada” (PSUC, 1979, p. 16).

Trata-se, portanto, das áreas protegidas previstas na legislação ambiental de forma esparsa, como na Lei Federal nº 4.771/1965 (Código Florestal) e na Lei Federal nº 5.197/1967 (Lei de Proteção à Fauna). Embora o tamanho dessas áreas não seja considerado suficiente para enquadrá-las nas categorias de unidades de conservação, elas faziam parte do Sistema de Unidades de Conservação que se pretendia criar (IBDF/FBCN, 1979).

Sobre os critérios de seleção das unidades de conservação, seu detalhamento está descrito no item 8. Ao que já havia sido descrito quanto aos objetivos de cada categoria, acrescentam-se as seguintes características:

a) Parque Nacional: áreas relativamente extensas de terra ou água (Parques Marinhos), que contém, em geral, um ou mais ecossistemas que não sofreram alterações materiais por exploração e ocupação humana, de forma que a integridade das formações ecológicas, geomorfológicas ou estéticas tenham sido preservadas. A evolução natural também se revela um ponto de observação quanto a estas áreas, que devem sempre pertencer ao Poder Público;

b) Reserva Biológica: são áreas que frequentemente contém ecossistemas frágeis ou comunidades frágeis, que são de importante diversidade biológica ou geológica, ou seja, relevantes para a conservação de recursos genéticos. São áreas que deveriam pertencer ao poder Público;

c) Monumento Natural: com uma ou mais aspectos de relevante significado nacional, seja por formações geológicas, seja pela raridade de espécies de planta, animais ou habitats, estas áreas possuem a característica específica de não ter sofrido alterações por atividades humanas e o seu manejo deve ter em conta a preservação desta característica;

d) Santuário ou refúgio da Vida Silvestre: o tamanho da área corresponde à necessidade do habitat e consideram-se as características das espécies a serem protegidas para sua delimitação. Em geral, não são áreas vastas, como ninhais, pântanos, santuários, habitats florestais ou florestais ou de gramíneas, tabuleiros, dentre outros.

e) Estações Ecológicas: neste ponto, o Plano de 1979 remete os critérios de seleção e manejo à Secretaria Especial do meio Ambiente, sobre a qual se falará mais à frente;

f) Rio Cênico e Rodovia Parque: parques lineares de alto valor panorâmico, estas áreas caracterizadas por faixas de terras ao longo de cursos d'água ou de estradas seriam mantidas em estado natural ou seminatural. A desapropriação não seria instrumento necessário, a princípio, considerando que nestas faixas a proibição de ocupação está determinada em lei. Relevante, por outro lado, seria a regulamentação do uso dessas áreas para a garantia de sua existência como unidades de conservação complementares;

g) Parque Natural: como áreas próximas a centros significativos de população, no manejo são mantidas com cobertura vegetal apara assegurar o contexto paisagístico para os visitantes, ou para residentes. Poderiam ser alteradas pela atividade humana, mas por meio de manipulação paisagística, podendo ser restaurada para um ambiente seminatural. A alteração seria limitada ao uso das espécies nativas. Difere-se do parque Nacional, pois seu manejo é feito, basicamente, para uso recreacional;

h) Floresta Nacional: considerada de uso múltiplo, seu critério de identificação é a condição para produção de recursos naturais: madeira, água e fauna, sendo o requisito mínimo de manejo a sustentabilidade quanto a estes recursos renováveis. Deveriam ser controladas pelo Governo e ter critérios definidos em legislação de zoneamento. Assim, a principal premissa é a produção dos recursos de forma perene;

i) Reserva Indígena: o critério de definição dessas áreas é a presença de habitantes tradicionais que dependem da terra para subsistência. Caracterizam-se por serem áreas remotas, isoladas, onde o homem é componente integral. O cultivo e outras atividades que modificam a vegetação e a fauna seriam

permitidos, sendo o manejo orientado a não permitir a exploração dessas áreas a ser protegida, garantido a proteção da sociedade residente;

j) Parque de Caça: caracterizada pelo bom potencial cinegético, possibilitaria o manejo da fauna, com o fim de facilitar populações de determinadas espécies, objeto de caça. O manejo também seria orientado para estudo e recreação;

k) Reserva de Fauna: áreas selecionadas para manejo da fauna, objetivando produção de proteínas ou outros produtos ou subprodutos da fauna. Poderiam pertencer ao Governo ou a particulares, caso em que as atividades seriam controladas mediante acordos. Funcionam como centros de manejo, com pesquisas e estudos prioritários;

l) Monumento Cultural: são quaisquer edifícios ou construções com significado nacional e interesse arqueológico, arquitetônico, histórico ou etnográfico. O tamanho da área dependerá da extensão dos recursos históricos protegidos e das áreas adjacentes. O acesso ao público, embora incentivado, seria controlado para a conservação dos recursos históricos. É ressaltado no documento que tais unidades de conservação estão sob a administração do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, o IPHAN, o qual possui objetivos, diretrizes, políticas e legislações próprias (Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil de 1979).

A primeira parte do PSUC / Etapa I é finalizada com a apresentação da Ficha de Análise de Unidades de Conservação (Figura X). Nela estão os seguintes itens de análise: I. Identificação e histórico; II. Descrição resumida do recurso; III. Critérios de avaliação; IV. Declaração de significância – Recomendações. Para cada item de avaliação foram identificados subitens de características relevantes ao enquadramento nas unidades de conservação descritas (IBDF/FBCN, 1979).

Os Mapas Temáticos estão nos itens 10 e 11 do PSUC / Etapa I, que explicam a sua construção. Eles foram elaborados com a finalidade de identificar lacunas no sistema existente naquela época. Os mapas, na escala 1:5000.000, são os seguintes: i) Regiões fitogeográficas do Brasil – Rizzini (1963); ii) Províncias Biogeográficas – Udvardy (1975); iii) Domínios Morfoclimáticos e Fitogeográficos (Ab Saber (1977); iv) Diferenciações Climáticas – Nimer (1977); v) Regiões Fisiogeográficas – IBGE; vi) Unidades de Conservação Existentes e Planejadas; vii) Reservas Indígenas na Amazônia Legal – FUNAI (1977); viii) Áreas propostas pelo Projeto RADAMBRASIL; ix) Polos de Desenvolvimento do II PND; x) Limites da Amazônia Legal; xi) Áreas Indicadas pela publicação técnica nº 8 do PRODEPEF (Uma análise de Prioridades em Conservação da Natureza na Amazônia); xii) Refúgios do Pleistoceno Baseados em aves; xiii) Refúgios

do Pleistoceno Baseados em Lagartos – Vanzollini (1970) e Williams e Vanzollini (1970) (IBDF/FBCN, 1979).

Sobre a análise dos mapas temáticos, o item 11 informa que dela resultará a conclusão sobre as áreas a serem avaliadas para a implantação do Sistema de Unidades de Conservação. O trabalho em execução, baseava-se no documento denominado “Uma Análise de prioridades em Conservação da Natureza na Amazônia”, desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), juntamente com o IBDF (PSUC, 1979; WETTERBERG, 2004).

O item 11, dessa forma, descreve a metodologia sobre a qual se baseavam os estudos, explicando que as fontes eram variadas e relativas às regiões fitogeográficas, às unidades de conservação existentes e planejadas, às formações vegetais; aos refúgios do pleistoceno baseados em aves, lagartos, plantas e borboletas e aos polos de desenvolvimento. Os mapas apresentados representam, de forma específica, a Região Amazônica (IBDF/FBCN, 1979): “O documento considera Amazônia a área delimitada por Prance (1976), na sua discussão das regiões fitogeográficas (Fig.2), que consiste em aproximadamente 6.250.000 km². Embora a maior parte da área esteja dentro do Brasil, a Bolívia, a Colômbia, o Equador, a Guiana Francesa, a Guiana, o Peru, o Suriname e a Venezuela, também estão parcialmente incluídos” (PSUC, 1979, p. 20).

Estão, portanto, desenhados o mapa que representa as Regiões Fitogeográficas na Amazônia e o mapa de localização dos Parques Nacionais, o das áreas em estudo para os Parques Nacionais, para as Reservas Florestais Brasileiras, para as áreas em estudo para as Estações Ecológicas, para as áreas em estudo para as Reservas Biológicas e outras reservas (PSUC, 1979, p.21).

Em seguida, é explicado que a maioria das áreas indicadas como áreas em estudo como potenciais unidades de conservação foi recomendada pelo Projeto RADAMBRASIL e são elencadas as unidades de conservação existentes, as quais totalizam 9 unidades, e as planejadas, que totalizam 50 áreas. Três mapas retratam o fundamento das áreas planejadas, baseados na formação de floresta fechada — floresta tropical densa, mata de cipó, campina alta, mata seca de transição, mangue, mata de várzea e Igapó, cerrado,

campos de terra firme e campos de várzea — nos refúgios do pleistoceno baseados em aves e nos refúgios do pleistoceno baseados em lagartos. (PSUC, 1979, p. 22-23).

Os mapas também demonstram os refúgios propostos baseados em evidências botânicas e os refúgios propostos baseados em *Lepidoptera*. Em conclusão, foi elaborado um mapa síntese no qual mais de um autor concorda na existência de refúgios do Pleistoceno. Os polos de desenvolvimento integrado, dispostos no Decreto Federal nº 74.605/1975, são localizados em mapa contraposto ao mapa síntese de refúgios do Pleistoceno (IBDF/FBCN, 1979).

O item 12, denominado “Seleção de Áreas Potenciais para Unidades de Conservação”, enumera todas as áreas estudadas. No item 13 é feita somente a observação de que as lacunas e duplicações encontradas na análise dos mapas temáticos não foram consideradas, mas que ainda estaria em andamento a elaboração de mapas analíticos com esta finalidade. Por fim, o item 14 narra sobre as expedições e enumera as áreas visitadas e estudadas (IBDF/FBCN, 1979).

Na última grande parte do documento, estão descritos os estudos dos Parques Nacionais propostos, sendo eles: Parque Nacional do Pico da Neblina, no Estado do Amazonas, Parque Nacional da Serra da Capivara, no Estado do Piauí, Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, no Estado do Maranhão, Parque Nacional de Pacáas Novas, no Estado de Rondônia, e o Parque Nacional do Cabo Orange, no Estado do Amapá (PSUC, 1979, p.33-61).

2.3. SEGUNDA ETAPA DO PLANO EM 1982

Introduzido com a justificativa de ser necessário o manejo criterioso das unidades de conservação, considerando que o conceito de conservação utilizado envolve a utilização de recursos naturais e a preservação da natureza por meio do uso indireto, o PSUC / Etapa II, de 1982, foi dividido em quatro capítulos (PSUC, 1982). Sobre o conteúdo dos capítulos é explicado no documento:

No primeiro é feita uma análise básica das situações atual e proposta, das necessárias alterações, até ao nível da legislação. Assim, as novas categorias de manejo devem ser previstas em lei, quer modificando as atuais, quer elaborando-se outros textos legais.

O segundo capítulo analisa o Sistema e define uma metodologia que conclui pela indicação de áreas para a criação de novas unidades de conservação. A recomendação, resultado de um trabalho de 5 anos no campo (1976/81), é considerada ainda insatisfatória. As três etapas restantes do Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil não sugerem outras áreas a serem protegidas.

No terceiro capítulo é feito um relato sucinto das unidades de conservação existentes e, em seguida, o quarto capítulo reúne descrições das unidades de conservação propostas. (PSUC, 1982).

Seguindo uma estrutura semelhante àquela do PSUC / Etapa I, de 1979, o PSUC / Etapa II, de 1982, possui na capa as informações referentes aos órgãos elaboradores: Ministério da Agricultura, Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF e Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza – FBCN. Abaixo, em moldura, o Título Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, II Etapa e, em seguida, a figura de uma árvore. Ao final da página, informa-se o ano de 1982 (PSUC, 1982).

Figura 2:

Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, II Etapa (PSUC, 1982)

PLANO DO SISTEMA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO BRASIL

II ETAPA



PERTENCE AO
CIBRHEU ADRIANO LORENZI
Eng. Florestal - CREA 31488-6-R

Em seguida, são identificados todos os participantes da elaboração do documento: Maria Tereza Jorge Pádua, Engenheira Agrônoma; Eduardo Lourenço Rocha Porto, Geólogo; Gabriel Cardoso Borges, Engenheiro Agrônomo; Margarene Maria Lima Bezerra, Engenheira Agrônoma; Ângela Tresinari Bernardes Quintão, Arquiteta; Jean Paul Poupard; Ecólogo; José Catuêê Borralho e Albuquerque, Oceanólogo; Guy Marie Fabio Guagni dei Marcovaldi, Oceanólogo; Luiz Fernando Maceira de Pádua, Ecólogo; Glênio Bruck de Andrade, Biólogo; Paulo César Mendes Ramos, Engenheiro Florestal; Paulo de tarso Zuquim Antas, Ornitológico; Sônia Maria Pereira, Advogada; Augusto Avelino de Araújo Lima, Engenheiro Cartógrafo; Carlos Antônio Loureiro Silva, Engenheiro Cartógrafo; Odelis Teresinha Souza Pereira, Desenhista; Vitória Evangelista

de Souza, Desenhista; Datilografia - Carmem Soares Cavalcante, Creuza Maria da Silva Souza, Edilson Nogueira dos Santos, João Marçal Sobrinho, Leônidas Andrade da Paixão, Otacílio Batista de Almeida; Consultor - Keith S. Brown Jr – UNICAMP (PSUC, 1982).

O Capítulo I, intitulado Unidades de Conservação, possui quatro itens com os seguintes temas: 1. Objetivos Nacionais; 2. Categorias de Manejo; 3. Objetivos de Manejo, dividindo-se em 3.1 Métodos Adicionais para manejar o Uso da Terra e 3.2 Áreas de Proteção; 4. Critérios de Seleção de Categorias de Manejo (PSUC, 1982).

O Capítulo II é denominado Critérios para Seleção de Potenciais – Unidades de Conservação e divide-se em: 1. Introdução; 2. Síntese de “Uma Análise de Prioridades para Conservação da Natureza na Amazônia”, subdividido em 2.1 Mapas Temáticos, 2.2 Unidades de Conservação Existentes e Propostas, 2.3 Conclusão, 2.4 Resultado da Revisão Pública; 3. Desenvolvimento de Propostas, dividindo-se em 3.1 Fichas de Análise e 3.2 Áreas Analisadas; 4. Resultados Obtidos, com os subitens 4.1 Unidades de Conservação Propostas e Criadas e 4.2 Situação das Unidades de Conservação na Amazônia; 5. Unidades de Conservação Propostas em 1981, como subitem 5.1 Avaliações Previstas (PSUC, 1982).

O Capítulo III é intitulado “Situação Atual das Unidades de Conservação e está dividido em: 1. Introdução, 2. Região Norte, que discorre sobre as áreas protegidas: (i) Parque Nacional do Pico da Neblina; (ii) Parque Nacional da Amazônia; (iii) Parque Nacional do Jaú; (iv) Parque Nacional de Pacáas Novos; (v) Parque Nacional do Cabo Orange; (vi) Reserva Biológica do Rio Trombetas; (vii) Reserva Biológica do Jaru; (viii) Reserva Biológica do Lago Piratuba; 3. Região Nordeste, contemplando as seguintes áreas protegidas: (ix) Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses; (x) Parque Nacional de Sete Cidades; (xi) Parque Nacional da Serra da Capivara; (xii) Parque Nacional de Ubajara; (xiii) Parque Nacional de monte Pascoal; (xiv) Reserva Biológica do Atol das Rocas; (xv) Reserva Biológica de Serra Negra; (xvi) Reserva Biológica de Uma. Para a Região Sudeste, item 4, foram estudados: (xvii) Parque Nacional da Serra da Canastra; (xviii) Parque Nacional de Caparaó; (xix) Parque Nacional de Itatiaia; (xx) Parque Nacional da Serra dos Órgãos; (xxi) Parque Nacional da Tijuca; (xxii) Parque Nacional da Serra da Bocaina; (xxiii) Reserva Biológica de Sooretama; (xxiv) Reserva Biológica de

Nova Lombardia; (xxv) Reserva Biológica do Córrego do Veado; (xxvi) Reserva Biológica de poço das Antas. O item 5 refere-se aos Parques Nacionais da Região Sul: (xxvii) Parque Nacional do Iguaçu; (xxviii) Parque Nacional de São Joaquim; (xxix) Parque Nacional de Aparados da Serra. Item 6, com a descrição das áreas protegidas da Região Centro-Oeste: (xxx) Parque Nacional de Brasília; (xxxi) Parque Nacional de Chapada dos Veadeiros; (xxxii) Parque Nacional do Araguaia; (xxxiii) Parque Nacional das Emas; (xxxiv) Parque Nacional do Pantanal Mato-Grossense (PSUC, 1982).

O Capítulo IV fala das Unidades de Conservação propostas, totalizando 18 unidades. Estão divididas em: (i) Parques Nacionais: do Rio Branco (RR-AM), de Mirador (MA), da Serra do Divisor (AC); (ii) Reservas Biológicas: do Oiapoque (AP), Marajó (PA), Guaporé (RO), Mucajaí (RR), Anauá (RR), Abufari (AM); (iii) Parque Natural do Caraça (MG); (iv) Reserva de Recursos (Reserva Florestal) Jatapuá (RR); (v) Monumento Natural Mata (RT); (vi) Rodovia Parque Transpantaneira (MT); (vii) Santuários da Vida Silvestre: do Baixo Xingu (PA), do Rio Meirim (AL), do Rio Branco (RR), Turiaçu (MA) e do Peixe Boi Marinho (PSUC, 1982).

Ao analisar as unidades de conservação existentes, é feito um exame comparativo quanto ao PSUC / Etapa I, nestes termos:

Quando da preparação dos documentos "Uma Análise de Prioridades em Conservação da Natureza na Amazônia" (Wetterberg, G.B., Jorge Pádua M.T., et al, 1976) e da primeira edição da publicação "Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil" (Jorge Pádua M.T., Porto, E.L.R., et al, 1979) o País possuía dezoito Parques Nacionais e Seis Reservas Biológicas, com um total aproximado de 2.400.000 hectares (dois milhões e quatrocentos mil hectares), correspondente a 0,28% do território nacional em áreas preservadas (PSUC, 1982, p.51).

Das treze áreas propostas na primeira fase do Plano de Unidades de Conservação do Brasil, foram criadas as seguintes: (i) Parque Nacional do Pico da Neblina, Decreto nº 83.550 de 05 de junho de 1979; com 2.200.00 hectares; (ii) Reserva Biológica do Rio Trombetas, Decreto nº 84.018 de 21 de setembro de 1979, com 385.000 hectares; (iii) Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, Decreto nº 86.060 de 02 de junho de 1981; (iv) Parque Nacional da Serra da Capivara, Decreto nº 83.548 de 05 de junho de 1979, com 100.000 hectares; (v) Parque Nacional do Jaú, Decreto nº 85.200 de 24 de setembro de 1980, com 2.272.000 hectares; (vi) Parque Nacional do Cabo Orange, Decreto nº

84.913 de 15 de julho de 1980, com 395.000 hectares; (vii) Reserva Biológica do Lago Piratuba, Decreto nº 84.914 de 16 de julho de 1980, com 395.000 hectares; (viii) Reserva Biológica do Atol das Rocas, Decreto nº 83.549 de 05 de junho de 1979, com 36.349 hectares; e (xix) Parque Nacional de Pacáas Novos, Decreto 84.019 de 21 de setembro de 1979, com 764.801 hectares (PSUC, 1982).

É importante fazer a observação de que os Decretos-Lei previstos na Constituição de 1967, que estava vigente à época da elaboração do PSUC / Etapa II, com as alterações da Emenda Constitucional de 1969, tinham força de Lei Ordinária, muito embora não houvesse a previsão constitucional da espécie legal sobre a qual as unidades de conservação seriam instituídas. O Decreto-Lei era assim previsto:

Art. 55. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias:

I – Segurança nacional;

II – Finanças públicas, inclusive normas tributárias; e

III – criação de cargos públicos e fixação de vencimentos. (PLANALTO, 1969).

O PSUC / Etapa II, de 1982, assim como o PSUC / Etapa I, de 1979, descreve as características das unidades de conservação: recursos biofísicos, fisiogeografia e geomorfologia, vegetação, fauna e clima, com a localização e limites geográficos representados em mapas, ressaltando as descrições de aptidão agrícola e conflitos com usos da terra, objeto sensível na definição, instituição e manejo das áreas protegidas, envolvendo toda a complexidade inerente do direito de propriedade (PSUC, 1982).

Importante observar que em 21 de setembro de 1979 foi publicado no Brasil o Decreto nº 84.017, que definia e caracterizava os Parques Nacionais e cujo artigo 5º assim dizia: “A fim de compatibilizar a preservação dos ecossistemas, com a utilização dos benefícios deles advindos, serão elaborados estudos das diretrizes, visando um manejo ecológico adequado, e que constituirão o Plano de Manejo” (BRASIL, 1979).

Além do Plano de Manejo, o Decreto exigia o zoneamento da área total do Parque: zona intangível, zona primitiva, zona de uso extensivo, zona de uso intensivo, zona histórico-cultural, zona de recuperação, zona de uso especial. Tratava-se de conceitos determinados pela UICN. No artigo 41 é mencionado o sistema de unidades de conservação como instrumento precípua na determinação dos Parques Nacionais

(BRASIL, 1979). Tais determinações normativas influenciaram a elaboração do PSUC / Etapa II, principalmente quanto ao detalhamento do Plano de Manejo (PSUC, 1982).

Outra norma que marcou o ordenamento normativo, que envolve a delimitação de áreas de preservação, foi a Lei nº 6.928/1981, que se fundamentou, originalmente, no art. 8º, item XVII, alíneas *c*, *h* e *i*, da Constituição Federal de 1967. As alíneas se referiam à defesa e proteção da saúde, recursos minerais, florestas, caça e pesca e águas (BRASIL, 1981).

A Lei nº 6.928/1981 definia a competência dos entes federados quanto à conservação ambiental e continuava sob o embasamento de uma Constituição que visava a defesa do território e a garantia dos recursos naturais. A conexão com as ideias que rodeavam a Constituição de 1967 ficou evidenciada no artigo 2º, que dispunha:

Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: (...) (BRASIL, 1981)

A lei também introduziu no ordenamento jurídico brasileiro as Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e as Estações Ecológicas (EE), previstas no PSUC / Etapa II, criadas no âmbito da SEMA.

O PSUC / Etapa II manteve a metodologia e o formato do PSUC / Etapa I, de 1979. As duas etapas do PSUC resultaram em uma primeira sistematização ampla das categorias de unidades de conservação no Brasil e na percepção de que elas precisavam ser geridas como um sistema integrado. As sugestões para a criação de unidades de conservação, baseadas em critérios científicos, os mais atualizados para a época, levaram a um crescimento exponencial do número de unidades de conservação e da área protegida por elas. Segundo Drummond (2016), entre maio de 1979 e setembro de 1984, nove novos parques nacionais expandiram a área protegida por essa categoria de unidade de conservação 3,8 vezes, de 2.229.200 hectares para 8.599.000 hectares, enquanto oito novas reservas biológicas expandiram a área dessa outra categoria de unidade de conservação 53,3 vezes, de 37.200 hectares para 1.984.400 hectares.

Maria Tereza Jorge Pádua (2015) explica que: “Na primeira etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, nós propusemos 13 áreas e nove foram

transformadas em parques nacionais ou reservas biológicas, somando mais de 8 milhões de hectares (p. 190). Já, sobre a segunda etapa do PSUC, ela argumenta que: “foi muito mais abrangente em conceitos. Propusemos novas categorias de manejo, pois já estávamos considerando que o Brasil tinha poucas” (p. 191). No entanto, “a segunda etapa do plano de sistema de unidades de conservação não teve muito sucesso em relação ao estabelecimento das propostas, especialmente se comparada à primeira etapa. Mas, foi um grande avanço conceitual que logo foi bem aproveitado na Lei do SNUC de 2000” (p. 192).

O caminho até a Lei do SNUC, novamente, teve Maria Tereza Jorge Pádua como protagonista. O crescimento da representatividade da sociedade civil, na década de 1980, gerado pela abertura democrática, levou à criação de variadas organizações não governamentais (ONGs), cujo objetivo era a defesa do meio ambiente. Foi neste contexto que a Fundação Pró Natureza (FUNATURA) foi constituída, em 1986, sob a liderança de Maria Tereza Jorge Pádua. Foi esta ONG que foi responsável pela revisão do PSUC e pela elaboração do Anteprojeto de Lei do SNUC.

CAPÍTULO 3: A REVISÃO DO PSUC E O ANTEPROJETO DE LEI DO SNUC: A FUNATURA PRÓ NATUREZA (FUNATURA) E O PROTAGONISMO DE MARIA TEREZA JORGE PÁDUA

Em 25 de julho de 1988, o IBDF e a SEMA assinaram um protocolo de intenções com a FUNATURA para que esta organização não governamental fizesse uma análise sobre as categorias de unidades de conservação existentes e executasse a primeira fase de um projeto que contemplasse a revisão do PSUC, Etapas I (1979) e II (1982) (MERCADANTE, 2001).

Técnicos do IBDF e da SEMA debateram, em dois seminários, um em São Paulo e outro em Brasília, juntamente com a sociedade civil. A FUNATURA, então, entregou sua proposta de Anteprojeto de Lei ao já então Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em setembro de 1989. O documento foi intitulado “Sistema de Unidades de Conservação — SNUC: Aspectos conceituais e legais” (FUNATURA, 1989).

Liderada por Maria Tereza Jorge Pádua, a FUNATURA teve papel fundamental na concepção das áreas protegidas que seriam instituídas por meio da Lei do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, o SNUC.

3.1. MARIA TEREZA JORGE PÁDUA E A FUNATURA

Nascida em São José do Rio Pardo/SP, em 8 de maio de 1943, Maria Tereza Jorge Pádua formou-se, em 1966, como engenheira agrônoma, pela Escola Superior Agrícola de Lavras. Chegou ao IBDF, em 1968, para compor a sua primeira leva de técnicos. Foi Diretora da Divisão de Proteção da Natureza, do Departamento de Pesquisas e Conservação da Natureza do IBDF, de 1970 a 1979, e Diretora do Departamento de Parques Nacionais e Reservas Equivalentes do IBDF, de 1979 a 1982. Em 1982, pediu demissão do IBDF, por discordar da intenção do governo brasileiro em construir uma estrada cortando o Parque Nacional do Araguaia, e assumiu entre 1983 e 1985, como Gerente do Departamento de Meio Ambiente e Recursos Naturais da Companhia Energética de São Paulo (CESP). De volta ao IBDF, entre 08 de maio e 19 de dezembro de 1985, foi Secretária-Geral e Presidente Substituta da autarquia. No ano de 1992,

assumiu, por um curto período de tempo, a presidência do IBAMA. Foi Presidente da FUNATURA, de 1986 até 2001 (Pádua, 2015; CORRÊA e BRITO, 2006).

Maria Tereza é uma figura central na história da conservação da natureza no Brasil. Ela foi responsável: i) por gerir os convênios do IBDF com a FBCN; ii) pelo PSUC / Etapas I e II; iii) pela revisão do PSUC, solicitada pelo IBAMA, em parceria com a FUNATURA, em 1989, versão que foi debatida no Congresso e que se tornaria a Lei do SNUC de 2000; iv) pela regulamentação dos parques nacionais do Brasil (Decreto nº 84.017, 21 de setembro de 1979); v) pela criação do Centro de Anilhamento de Aves Migratórias (CEMAVE), em 1977; vi) pelo Projeto Tartaruga Marinha (TAMAR) em 1980; vii) pelo Projeto Quelônios da Amazônia (PQA), em 1979; viii) pelo Projeto Peixe Boi, em 1980; e ix) pelo estabelecimento de milhões de hectares de áreas protegidas, terrestres e marinhas no país, entre outros. Como reconhecimento pelo papel desempenhado na conservação da natureza, Maria Tereza recebeu vários prêmios, com destaque para o Prêmio Jean Paul Getty de Conservação da Natureza, em 1982, o maior do mundo na época. Ela foi a primeira mulher a recebê-lo (PÁDUA, 2015; PUREZA et al, 2015; URBAN, 2011; CORRÊA e BRITO, 2006).

Maria Tereza relata, em seu livro de memórias e em entrevistas, as dificuldades que enfrentava para a aprovação das unidades de conservação que sua equipe propunha quando estava no IBDF. Na aprovação da Reserva Biológica do Rio Trombetas, ocorrida em 1979, por exemplo, ela conta que chorou até borrar a maquiagem quando o anúncio da aprovação da reserva ocorreu, já que a sua delimitação exigia a desapropriação de 190 mil hectares (CORRÊA e BRITO, 2006; PÁDUA, 2015).

Amiga do almirante Ibsen Gusmão Câmara, que sempre lhe ajudou, Maria Tereza passou por todos os governos militares após o de Castello Branco, enquanto trabalhava no IBDF, e teve que lidar com muitos que não queriam sequer ouvir falar sobre a criação de unidades de conservação. Ela relata, por exemplo, que embora o presidente João Figueiredo tivesse certo interesse pelos animais e reservas que ela intencionava estabelecer, colocou empecilhos para a criação da Reserva Biológica de Una, onde resistiam os últimos mico-leões-da-cara-dourada (CORRÊA e BRITO, 2006).

Com foco na criação de áreas protegidas na região amazônica, durante a elaboração das duas etapas do PSUC, Maria Tereza trabalhou para a instituição do

Parque Nacional do Jaú, com 2,2 milhões de hectares. Contabilizando as demais unidades de conservação na região e nos demais biomas brasileiros, conforme visto anteriormente, o número e a área protegida por unidades de conservação foram ampliados significativamente sob a sua direção no IBDF. Segundo ela, os critérios científicos utilizados foram a chave para o êxito (CORRÊA e BRITO, 2006; PÁDUA, 2015).

Fã da literatura de Guimarães Rosa, foi uma das idealizadoras da criação do Parque Nacional Grande Sertão Veredas, em 1989. Ela conta que, embora sentisse que o Presidente Collor a desprezasse, autorizou a utilização do dinheiro da conversão da dívida externa para a criação desta unidade de conservação. Isto ocorreu quando ela presidia a FUNATURA, ONG que tinha como objetivo a preservação dos biomas brasileiros, em geral, mas principalmente do Cerrado. Em seu livro de memórias, Maria Tereza relata que a ideia da Fundação surgiu dos projetos ambiciosos de proteção de parte dos Gerais e de fomentar a criação de santuários da vida silvestre particulares, que deram origem, mais tarde, à categoria Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) (CORRÊA, BRITO, 2006; PÁDUA, 2015).

Em suas primeiras atividades, a FUNATURA desenvolveu estudos na região dos Gerais. Como resultado deste trabalho, foi criado o Parque Nacional Grande Sertão Veredas. Também propôs a instituição de Santuários de Vida Silvestre, trabalho do qual resultou a primeira RPPN do Brasil, em Pirenópolis, no estado de Goiás, o Santuário de Vida Silvestre Vagafofo (FUNATURA, 2016).

A FUNATURA impulsionou a realização do primeiro Simpósio sobre Alternativas de Desenvolvimento dos Cerrados: Manejo e Conservação dos Recursos Naturais Renováveis. Foi uma das primeiras discussões com embasamento científico sobre o manejo e a conservação do Cerrado, cujo resultado foram recomendações visando a implementação de políticas públicas para este bioma (FUNATURA, 2016). Empenhou-se na obtenção de recursos para manter a gestão das unidades de conservação, como financiamentos com o World Wildlife Fund (WWF), viabilizados por meio de convênios com o IBAMA. Também obteve recursos de conversão da dívida externa, com repasses de 20 anos, o que garantiu o manejo de áreas protegidas como o Parque Nacional Grande Sertão Veredas (FUNATURA, 2016; PÁDUA, 2015).

No empenho da FUNATURA para manter as unidades de conservação, destaca-se o uso dos instrumentos jurídicos da reforma agrária para a regularização fundiária dos parques nacionais, particularmente o Parque Nacional Grande Sertão Veredas. Com o apoio do Ministro da Reforma Agrária e do Presidente do INCRA, duas fazendas foram adquiridas pelo Poder público para o reassentamento das famílias de posseiros que ainda ocupavam parte dos 84 mil hectares, conforme o cadastro realizado pela FUNATURA. Em 2004, a FUNATURA conseguiu ampliar a área do Parque para 230 mil hectares (PÁDUA, 2015).

Pode-se dizer que, desde a concepção da ideia de sistematização das áreas protegidas brasileiras por meio de um Sistema de Unidades de Conservação, a participação de Maria Tereza Jorge Pádua foi fundamental. Da elaboração do PSUC, em duas etapas, em 1979 e 1982, até a instituição de milhares de hectares de áreas protegidas, no IBDF ou na FUNATURA, e pela sua participação na instituição de vários projetos para a preservação de espécies ameaçadas de extinção, a história da conservação da natureza no Brasil não poderia ser narrada sem o destaque da sua participação.

A elaboração do anteprojeto e as discussões no Congresso Nacional sobre a Lei do SNUC também tiveram a participação ativa de Maria Tereza Jorge Pádua e da FUNATURA. Em 1988, o IBAMA encomendou à Fundação um estudo de revisão do PSUC. Em 1989, o Anteprojeto de Lei foi entregue à autarquia federal.

3.2. A REVISÃO DO PSUC E O ANTEPROJETO DE LEI DO SNUC

Sob a coordenação geral de Maria Tereza Jorge Pádua e a coordenação técnica de Maurício Mercadante A. Coutinho, o documento intitulado *Sistema Nacional de Unidades de Conservação — SNUC: aspectos conceituais e legais* foi dividido em seis itens: (i) Introdução; (ii) Antecedentes; (iii) Conceituação; (iv) Sistema Nacional de Unidades de Conservação; (v) Áreas afins e outros instrumentos de proteção; (vi) Recomendações; Por fim, estão incluídos a bibliografia e os Anexos (FUNATURA, 1989).

Os consultores da proposta de revisão do PSUC foram Ibsen Gusmão Câmara, Miguel Seredluk Milano, Jesus M. Delgado, Ângela Tresinari Bernardes, César Vitor do

Espírito Santo e José Pedro de Oliveira Costa. Foram estabelecidas as seguintes fases para a elaboração do documento:

1. Revisão da situação conceitual e legal das unidades de conservação;
2. Análise da representatividade do atual Sistema, em termos de ecossistemas protegidos;
3. Elaboração de diretrizes e estratégias para a efetiva implementação do novo sistema. (FUNATURA, 1989).

Maria Tereza Jorge Pádua, Presidente da FUNATURA à época, apresenta uma justificativa para a revisão pretendida, que seria a falta de categorias de manejo para o atingimento dos objetivos nacionais de conservação da natureza, pouca clareza dos objetivos de manejo existentes e excesso de categorias de manejo, muitas das quais deveriam ser excluídas. Além disso, ela declara que a ideia de um sistema nacional de unidades de conservação ainda não havia sido institucionalizada por lei (FUNATURA, 1989).

Na introdução, os elaboradores do documento se mostravam *up to date* com o que vinha sendo produzido no recente campo da biologia da conservação. A preocupação era com a crescente perda de biodiversidade:

A ocupação da Terra pelo homem, ampliada em larga escala no transcurso do presente século como decorrência da expansão demográfica descontrolada e do rápido desenvolvimento tecnológico, permite antever que, em futuro não distante, as derradeiras regiões realmente primitivas do planeta serão somente aquelas submetidas a regimes especiais de proteção. A importância maior dessa constatação reside no reconhecimento de que, no processo de utilização dos recursos naturais em seu próprio benefício, a humanidade submete as áreas por ela ocupadas a um processo intenso de simplificação biológica, incrementando com a agricultura e a pecuária a proporção do material genético restrito que lhe é necessário ou rentável, em detrimento da vasta diversidade biológica original, gerada gradativamente durante os bilhões de anos da evolução orgânica (FUNATURA, 1989).

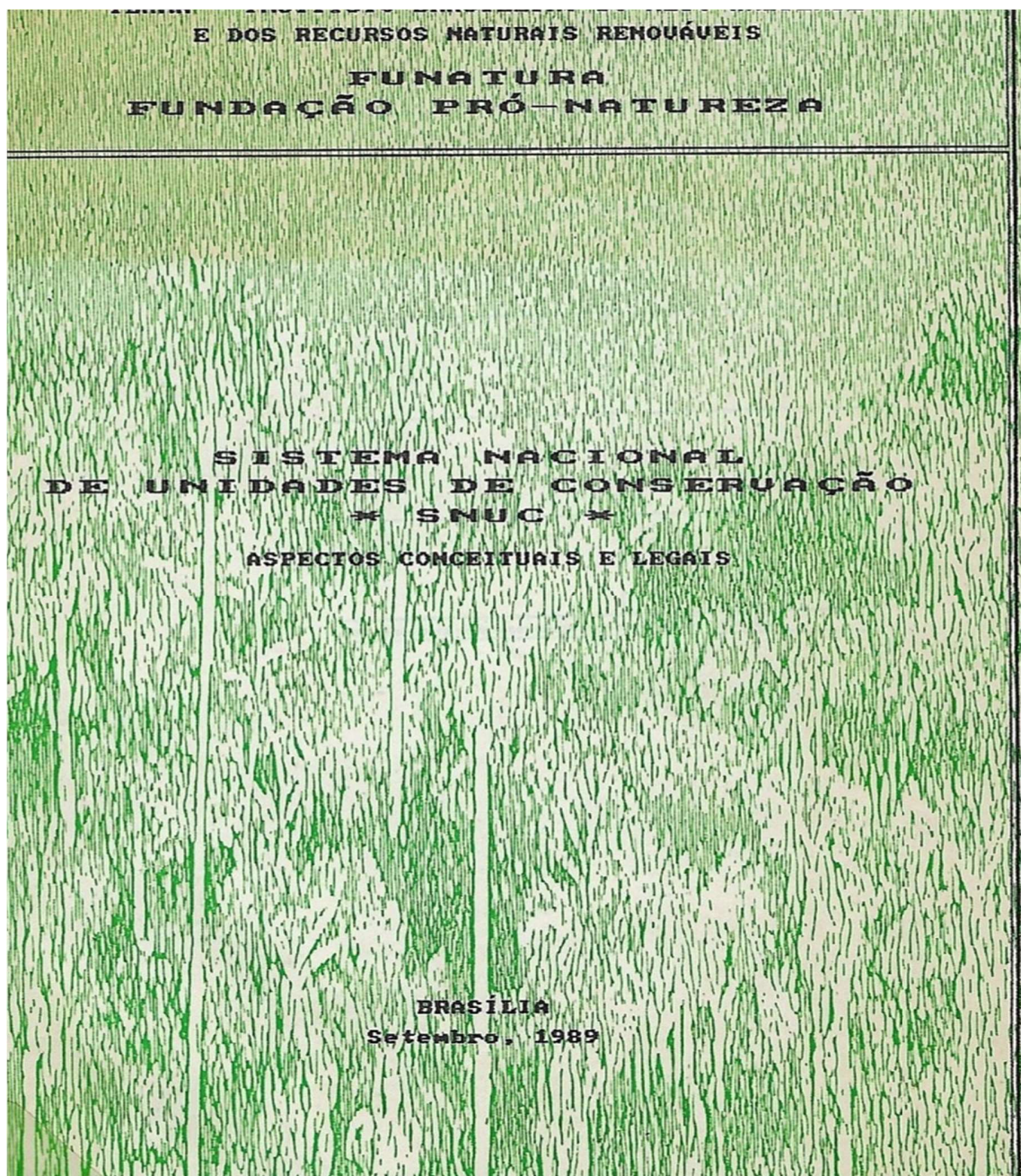
Com base nos biólogos da conservação Ian Frankel e Michael Soulé, o documento prossegue:

A consequência inevitável desse fato é a alarmante aceleração do ritmo de extinção de espécies e de erosão genética, particularmente acentuado nas últimas décadas com a destruição extensiva das florestas tropicais, onde se concentram possivelmente 90% ou mais de todas as espécies do mundo. Estima-se que, na atualidade, o ritmo de extinção seja centenas de vezes mais acelerado do que a média verificada durante os últimos 200 milhões de anos [...]. Os dados disponíveis levam-nos a admitir que está em curso o mais intenso episódio de

extinção maciça já ocorrido na história da vida, sem que a maioria dos homens perceba a gravidade desse drama e com ele se sensibilize [...] (FUNATURA, 1989).

Figura 3

Capa do documento “Sistema de Unidades de Conservação – SNUC: Aspectos conceituais e legais”



Franco (2013) explica que o conceito de biodiversidade é bastante recente, tendo sido idealizado por Walter G. Rosen, do National Research Council / National Academy of Sciences (NRC/NAS), em 1985, enquanto planejava a realização de um fórum sobre a questão da extinção de espécies. O evento foi realizado na capital norte-americana, Washington, de 21 a 24 de setembro de 1986, com o nome de *National Forum on BioDiversity*.

O fórum aconteceu em um momento em que o interesse pelo conhecimento da diversidade da vida e as preocupações com a sua conservação, tanto entre cientistas como entre uma parcela considerável da sociedade, tomavam impulso. A Society for Conservation Biology (SCB) foi fundada em 1985, e em 1987 foi publicado o primeiro número da revista *Conservation Biology*, que logo se tornou o principal veículo de divulgação científica e debate sobre as questões relacionadas com a biodiversidade (FRANCO, 2013, p. 22).

Durante os anos 1980, a diversidade da vida foi um tema central, como objeto de pesquisa e como motivo de preocupação para cientistas e ativistas da conservação da natureza. Biodiversidade é a forma contraída de diversidade biológica e, em 1988, apareceu pela primeira vez em uma publicação, no livro que trouxe os resultados do *National Forum on BioDiversity*. O biólogo Edward O. Wilson, no prefácio, chamava a atenção para o fato de o livro oferecer uma visão geral sobre a diversidade biológica e advertir para a urgência de entendermos que as nossas ações estão alterando e destruindo os ambientes que criaram toda a diversidade de formas de vida ao longo de mais de um bilhão de anos (FRANCO, 2013).

A equipe que produziu o documento *Sistema nacional de Unidades de Conservação — SNUC: aspectos conceituais e legais* e a primeira versão do Anteprojeto de Lei do SNUC estava em sintonia com essas preocupações relacionadas com a perda acelerada de biodiversidade no planeta e entendia que:

A forma mais eficiente de se reduzir o ritmo desse empobrecimento irreversível, e em muitas situações a única possível, é o estabelecimento de uma rede de áreas naturais protegidas, selecionadas com base em um planejamento abrangente obedecendo a critérios científicos, nas quais se resgarde o maior número possível das espécies animais e vegetais, bem como os ecossistemas hoje existentes. Esta é a razão pela qual, em todo o mundo, observa-se na atualidade uma clara tendência no sentido de se expandir o número e a superfície de tais áreas [...] (FUNATURA, 1989).

Assim, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) foi pensado como um sistema que:

(...) integre, de forma complementar e coerente, todas as unidades já criadas ou a criar pelo Poder Público, nos âmbitos federal, estadual e municipal, às quais poderão associar-se algumas áreas naturais particulares que satisfaçam as condições exigidas. O SNUC deverá ser estruturado tendo em vista a concretização dos Objetivos Nacionais de Conservação da Natureza, estabelecidos com o propósito de atender, de forma mais ampla possível, todas as necessidades existentes no que se refere ao uso sustentável dos recursos naturais e à preservação do patrimônio natural da Terra no território nacional (FUNATURA, 1989).

No item denominado Antecedentes, é feito um apanhado histórico sobre áreas protegidas no Brasil. Destaca-se a crítica feita para os diferentes níveis de eficiência na proteção de áreas naturais entre os estados e o estabelecimento de denominações “mal conceituadas e imperfeitamente definidas quanto aos seus objetivos” (FUNATURA, 1989). Ressalta-se, também, a observação feita sobre a importância das áreas protegidas particulares, as quais deveriam se integrar ao Sistema de Unidades de Conservação (FUNATURA, 1989).

Quadro 1

Comparativo de áreas protegidas nas regiões brasileiras do Figura 3 - Capa do documento “Sistema de Unidades de Conservação - SNUC: Aspectos conceituais e legais”, 1988

Região	Área Protegida (km²)	Número de Unidades	Percentual do Território
Norte	12.676.713	25	3,54
Nordeste	1.236.703	23	0,80
Centro-Oeste	1.320.405	11	0,70
Sudeste	1.141.712	26	1,23
Sul	620.775	19	1,07
Brasil	16.996.316	104	2,00

Fonte: SEMA (1988)

Outra crítica feita no documento de revisão refere-se à tentativa frustrada de aprovação da lei de zoneamento econômico-ecológico da Amazônia. Por meio do Decreto nº 83.518 de 1979, o Governo Federal instituiu um grupo de trabalho com representantes do IBDF, INCRA, SUDAM, SEMA, FUNAI, Banco da Amazônia S.A. (BASA), DNER, Projeto RADAM-BRASIL, Universidade Federal do Amazonas, Universidade Federal do Pará, Universidade Federal do Acre, Faculdade de Ciências Agrárias do Pará, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Estado Maior das Forças Armadas e Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional (BRASIL, 1979b). Apesar da robustez da representatividade na elaboração do projeto, o texto foi submetido ao Congresso Nacional em 1985, mas não foi votado (FUNATURA, 1989).

Ao analisar a situação em que se encontravam as unidades de conservação, verificaram que 54% dos Parques Nacionais e 67% das Reservas Biológicas possuíam planos de manejo, os quais estavam, em grande parte, desatualizados. Também foi constatada uma deficiência de funcionários para a fiscalização das unidades de conservação, bem como de suas instalações. A grande ocorrência de extrativismo ilegal, incêndios, desmatamento, poluição e pesca ilícita também foram constatações alarmantes dispostas no texto da revisão. A regularização fundiária também foi mencionada como uma questão crítica das áreas protegidas (FUNATURA, 1989).

Passando-se às conceituações, as unidades de conservação são definidas como: “porções de território nacional, incluindo as águas territoriais, com características naturais de grande valor, de domínio público ou propriedade privada, legalmente instituídas pelo Poder Público, com objetivo e limites definidos e sob regimes especiais de administração às quais aplicam-se garantias adequadas de proteção” (FUNATURA, 1989).

O Sistema nacional de Unidades de Conservação, por sua vez, é definido como:

o conjunto de UC devidamente selecionadas que atendem da forma mais ampla possível aos Objetivos Nacionais de Conservação da Natureza, adiante especificados, destacando-se particularmente a proteção de parcela significativa de todos os ecossistemas naturais existentes no país, com o propósito de preservar populações geneticamente viáveis, representativas do maior número possível de espécies e subespécies vegetais e animais, vale dizer, protegendo a diversidade biológica existente no território nacional. (FUNATURA, 1989, p. 15).

As Unidades de Conservação (UCs) passam a ser divididas em três grandes grupos:

- UCs de Proteção Integral;
- UCs de Manejo Sustentável;
- UCs de Manejo Provisório.

As UCs de Proteção Integral seriam (FUNATURA, 1989):

- (i) Reserva Ecológica;
- (ii) Parque Nacional;
- (iii) Monumento Natural e
- (iv) Refúgio da Vida Silvestre.

A UC de Manejo Provisório seria a Reserva de Recursos Naturais, definida como áreas naturais sobre as quais ainda seriam necessárias pesquisas para promover a sua destinação adequada (FUNATURA, 1989).

As UCs de Manejo Sustentável seriam (FUNATURA, 1989):

- (i) Reserva de Fauna
- (ii) Área de Proteção Ambiental
- (iii) Floresta Nacional e
- (iv) Reserva Extrativista.

Ao final das conceituações é feita uma observação a respeito do entrave que a questão da propriedade da terra representa para a concretização do Sistema de Unidades de Conservação. No entanto, fica admitido que a questão da propriedade, por suas complexidades advindas das características culturais e socioeconômicas do país, não faria parte da revisão do PSUC.

De toda forma, a fiscalização das propriedades privadas é mencionada, bem como a possibilidade de concessão de benefícios compensatórios para os proprietários que atuassem em prol da conservação da natureza (FUNATURA, 1989).

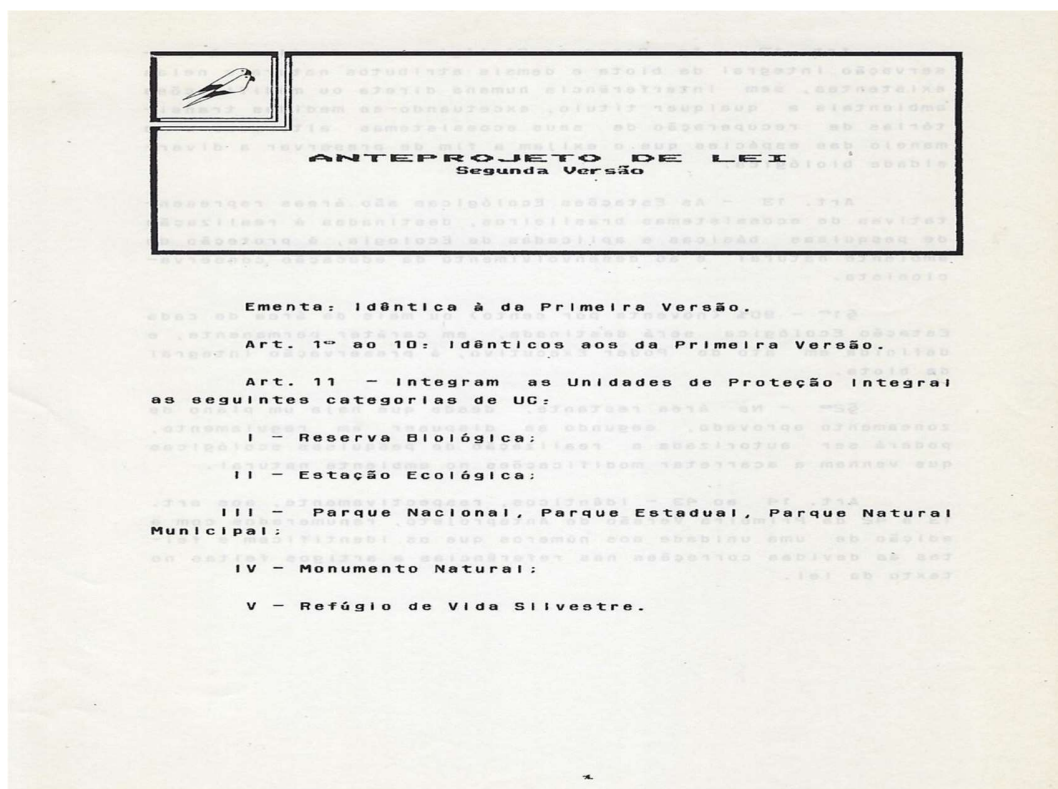
O documento se encerra com a proposta de Anteprojeto de Lei, com 42 artigos, encaminhada para o Congresso Nacional (FUNATURA, 1989).

Quadro 2
 Categorias de Manejo do "Sistema de Unidades de Conservação - SNUC: Aspectos conceituais e legais", 1988

Quadro 2 - Categorias de Manejo do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC

Grau de Protecao	Categoria e Denominacao	Finalidades Precipuas	Ocupacao/Visitacao	Propriedade
Protecao integral dos atributos naturais	A - Reserva Ecologica	Preservacao biologica e pesquisa cientifica	Visitacao nao permitida, excetuados casos especiais	Publica
	B - Parque Nacional, Parque Estadual, Parque Natural Municipal	Preservacao biologica e paisagistica, pesquisa cientifica e recreacao	Visitacao com alta prioridade, sob controle	Publica
	C - Monumento Natural	Preservacao de atributos abioticos e recreacao	Visitacao com alta prioridade, sob controle	Publica
	D - Refugio de Vida Silvestre	Protecao de ecossistemas e especies particulares	Visitacao permitida em alguns casos	Publica e/ou privada
Protecao total dos atributos naturais em caracter provisorio	E - Reserva de Recursos Naturais	Preservacao de areas naturais para uso futuro	Ocupacao por populacao nativa possivel. Visitacao nao prevista.	Publica e/ou privada
Protecao parcial dos atributos naturais	F - Reserva de Fauna	Uso sustentado de recursos naturais, notadamente fauna silvestre	Visitacao condicionada a finalidade principal	Publica
	G - Area de Protecao Ambiental	Usos multiplos condicionados a protecao de atributos bioticos, esteticos e culturais	Ocupacao humana controlada	Privada, privada e publica, eventualmente publica
	H - Floresta Nacional, Floresta Estadual, Floresta Municipal	Extracao sustentavel de madeira e outros produtos florestais	Visitacao condicionada a finalidade principal	Publica
	I - Reserva Extrativista	Extracao sustentavel de produtos florestais, exceto madeira	Ocupacao por grupos sociais tradicionais. Visitacao nao prevista	Publica

Figura 4
Capa do Anteprojeto de lei do documento “Sistema de Unidades de Conservação - SNUC: Aspectos conceituais e legais”, 1988.



CAPÍTULO 4: O PROJETO DE LEI DO SNUC EM DISCUSSÃO NO CONGRESSO NACIONAL

Em termos de fortalecimento dos objetivos de conservação ambiental, a Constituição Federal de 1988, norma hierarquicamente superior do ordenamento jurídico, declarou termos todos o direito fundamental “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” (PLANALTO, 1988).

O direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, direito difuso, de terceira geração, decorre diretamente do direito à vida, em sua acepção qualidade de vida. Suas características são a transindividualidade e desvinculação de critérios patrimoniais, bem como o abandono da ideia tradicional de direito subjetivo, que demanda a individualização de um titular (BARROSO, 1996).

A Constituição também passou a prever a criação, em todas as unidades da federação, de “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” (PLANALTO, 1988, art. 225). Para a instituição das áreas protegidas é possível dizer que isto caracteriza um grande avanço na década de 1980.

A criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA), em 1989 foi uma das grandes transformações institucionais do período. Além disso, o conceito de biodiversidade, como vimos, emergiu no âmbito da comunidade científica, em meados da década de 1980, como consequência das preocupações com a elevada taxa de extinção de espécies, pelo menos dois dígitos acima do que seria a taxa normal de fundo (FRANCO, 2013).

As preocupações com o que vinha se caracterizando como um processo de extinção em massa, a sexta extinção, influenciaram fortemente a elaboração do Projeto de Lei do SNUC, outras questões vieram à baila quando de sua discussão no Congresso Nacional. A mais significativa delas, a dimensão social, trouxe a relevância da inclusão das populações ditas tradicionais no processo de institucionalização das unidades de conservação, como se disporá adiante.

4.1. O PROJETO DE LEI Nº 2.892/1992: CRÍTICAS E SUBSTITUTIVOS

A proposta encaminhada pela FUNATURA ao IBAMA se tornaria o Projeto de Lei nº 2.892/1992. Na Exposição de Motivos que acompanhava o projeto de lei encaminhado ao Presidente da República, o Secretário de Meio Ambiente Interino, José Goldemberg, alertava para a necessidade de instituição de um sistema de áreas naturais protegidas, por meio de planejamento e critérios científicos, para frear a perda da diversidade biológica e preservar o patrimônio genético do país. Assim dispôs o Secretário:

A importância maior dessa constatação reside no reconhecimento de que, no processo de utilização dos recursos naturais em seu próprio benefício, a humanidade submete as áreas por ela ocupadas a um processo intenso de simplificação biológica, incrementando com a agricultura e a pecuária a proporção do material genético restrito que lhe é necessário ou rentável, em detrimento da vasta diversidade biológica original, gerada gradativamente durante os bilhões de anos de evolução orgânica.

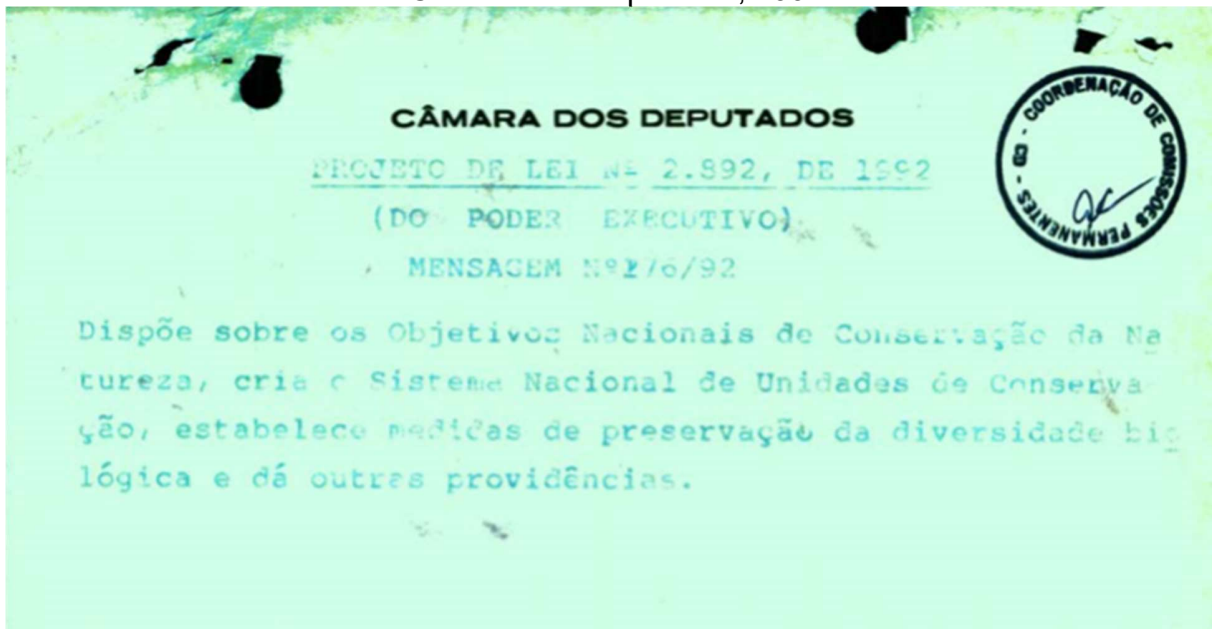
A consequência inevitável desse fato é a alarmante aceleração do ritmo da extinção de espécies vitais para o planeta, particularmente acentuada nas últimas décadas, com a destruição intensiva das florestas tropicais, onde se concentram, possivelmente, 90% (noventa por cento), ou mais, de todas as espécies do mundo. Estima-se que, na atualidade, o ritmo de extinção seja centenas de vezes mais acelerado do que a média verificada durante os últimos 200 milhões de anos. Os dados disponíveis levam-nos a admitir que está em curso o mais intenso processo de extinção maciça já ocorrido na história da vida, sem que a maioria dos homens perceba a gravidade desse dado e com ele se sensibilize.

A forma mais eficiente de se reduzir o ritmo desse empobrecimento irreversível, e em muitas situações, a única possível, é o estabelecimento de uma rede de áreas naturais protegidas, selecionadas com base em um planejamento abrangente, obedecendo a critérios científicos, na qual se resguarde o maior número possível das espécies animais e vegetais, bem como os ecossistemas hoje existentes. Esta é a razão pela qual, em todo o mundo, observa-se na atualidade uma clara tendência no sentido de se expandir o número e a superfície de tais áreas.

Em face da responsabilidade irrecusável, que cabe ao Estado brasileiro, perante a Nação e à comunidade internacional de preservar o imenso patrimônio genético contido no interior de suas fronteiras, torna-se imprescindível que se estabeleça, com urgência, um eficiente sistema de áreas naturais protegidas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PL 2892, p. 12-13).

Basicamente, José Goldemberg repetiu o que se encontrava no documento elaborado pela FUNATURA e deu encaminhamento urgente ao Anteprojeto de Lei, que listava e conceituava as categorias de UC, estabelecia critérios básicos de criação e gestão e inovava ao criminalizar o dano a elas, estabelecendo pena de dois a seis anos de reclusão. O texto foi aprovado pelo CONAMA, com poucas modificações.

Figura 5
Capa do Projeto de Lei 2892/1992 do documento “Dossiê do Projeto de Lei 2892/1992”,
Câmara dos Deputados, 1992



A proposta de nove categorias organizadas em três grupos é descrita a seguir:

Quadro 3
Anteprojeto de Lei do SNUC: Grupos e respectivas categorias, autoria própria.

Anteprojeto de Lei do SNUC: grupos e respectivas categorias		
PROTEÇÃO INTEGRAL	MANEJO PROVISÓRIO	MANEJO SUSTENTÁVEL
Parque Nacional	Reserva de Recursos Naturais	Reserva de Fauna
Reserva Ecológica		Área de Proteção Ambiental
Monumento Natural		Reserva Extrativista
Refúgio da Vida Silvestre		

Em 20 de maio de 1992, o Presidente Fernando Collor de Melo submeteu o Anteprojeto de Lei ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 176. Elaborado para definir os objetivos nacionais para a conservação da natureza, criar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, estabelecer medidas de preservação da diversidade biológica e dispor sobre responsabilidades institucionais, implantação de áreas naturais protegidas, incentivos e penalidades, o Projeto de Lei nº 2.892/1992 definia os conceitos para a conservação da natureza, em seu artigo 2º (BRASIL, 1992). Os conceitos e denominações seguiram o texto da revisão do PSUC realizado pela FUNATURA.

A Conservação da Natureza foi definida no texto como “o uso sustentável dos recursos naturais, sem colocar em risco a manutenção dos ecossistemas existentes, garantindo-se a permanência da diversidade biológica”. A diversidade biológica, por sua vez, é conceituada como a “variedade de genótipos, espécies, populações, comunidades, ecossistemas e processos ecológicos existentes em uma determinada região” (BRASIL, 1992).

A preservação, por sua vez, é definida como “as práticas de conservação da natureza que assegurem a proteção integral dos atributos naturais”. O manejo é caracterizado pela aplicação de conhecimentos científicos e técnicos, visando atingir os objetivos da preservação e conservação da natureza” (BRASIL, 1992).

É introduzido o conceito de zona tampão, caracterizada pela “porção territorial ou aquática adjacente a uma unidade de conservação, definida pelo poder público, submetida a restrições de uso, com o propósito de reduzir os impactos decorrentes da ação humana nas áreas vizinhas”. (BRASIL, 1992)

O Capítulo II do PL definia os objetivos de conservação da natureza em âmbito nacional. Dentre eles, a manutenção da diversidade biológica, a proteção das espécies ameaçadas, a preservação e a restauração dos ecossistemas, o estímulo ao desenvolvimento regional integrado com base nas práticas de conservação e o manejo dos recursos da flora e da fauna.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação é criado no Capítulo III, descrito nos artigos 4º e 5º:

Art. 4º: É criado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, constituído pelo conjunto de Unidades de Conservação – UCs, compatíveis com esta lei.

Art. 5º: O SNUC deverá ser constituído de forma a incluir comunidades bióticas geneticamente sustentáveis, abrangendo a maior diversidade possível de ecossistemas naturais existentes no território brasileiro e nas águas territoriais, dando-se prioridade àqueles que se encontrarem mais ameaçados de degradação ou eliminação (BRASIL, 1992).

O SNUC foi pensado para o âmbito nacional, sendo composto por um órgão superior, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA); um órgão central, o IBAMA; e pelos órgãos estaduais e municipais que seriam criados para cumprir os objetivos de conservação da natureza definidos nacionalmente.

4.1.1. Discussões acerca do substitutivo de Fábio Feldmann

Na Casa Civil da Presidência da República, o PL nº 2.892/1992 sofreu sua primeira modificação expressiva: o crime de dano à UC foi substituído por sanções administrativas, o que foi motivo de protesto pela comunidade ambientalista (MERCADANTE, 2001). O PL foi redistribuído para o Deputado Fábio Feldmann, em dezembro de 1992 (BRASIL, 1992), e então foi elaborado o seu primeiro substitutivo.

A primeira proposta de Substitutivo ao PL do SNUC se caracterizava por significativas alterações no texto original. Explica o Deputado em seu Relatório:

A despeito de sua inegável oportunidade, o Projeto, na forma proposta, padece os efeitos de uma concepção envelhecida sobre o significado e o papel das unidades de conservação, concepção esta que tende a desconsiderar as condições específicas de países pobres como o nosso, e que vêm sendo paulatinamente revista e atualizada no mundo todo.

Na perspectiva tradicional, criar uma unidade de conservação significa, em essência, cercar uma determinada área, remover ou — alguns diriam —, expulsar a população eventualmente residente e, em seguida, controlar ou impedir, de forma estrita, o acesso e a utilização da unidade criada. A preocupação básica, quase exclusiva muitas vezes, é com a preservação dos ecossistemas.

Essa radical intervenção do Poder Público sobre o domínio e a utilização da terra é, em geral, motivada pela necessidade de se manter determinadas áreas intocadas, tendo em vista sua importância ímpar, em termos científicos, culturais e, inclusive, econômicos, para as presentes e, sobretudo, as futuras gerações. Esses motivos são inegavelmente legítimos, defensáveis e justos. O problema, entretanto, é que, no processo corrente de criação de unidades de conservação incorre-se, via de regra, em um equívoco fundamental: as unidades de conservação são concebidas e criadas a partir de uma decisão unilateral, de cima para baixo, como se fossem entidades isoladas, alheias e acima da dinâmica

socioeconômica local e regional. A visão conservacionista, a rigor, é incapaz de enxergar uma unidade de conservação como um fator de desenvolvimento local e regional, de situar a criação e gestão dessas áreas dentro de um processo mais amplo de promoção social e econômica das comunidades envolvidas. Conseqüentemente, as populações locais são encaradas com desconfiança, como se fossem uma ameaça permanente à integridade e aos objetivos da unidade, o que, nessas circunstâncias, isto é, nessa situação de isolamento e confronto, acaba se tornando verdade. A sociedade local, alijada do processo, sem possibilidades de participação e decisão — o que lhe permitiria conhecer e compreender melhor o significado e a importância de uma unidade de conservação —, percebe a intervenção do Poder Público como sendo um ato violento, autoritário, injusto e ilegítimo, e assume uma atitude de resistência, discreta algumas vezes, ostensiva outras.

Esta concepção tradicional do sentido e finalidade das unidades de conservação desenvolveu-se nos países ricos do norte, particularmente nos Estados Unidos, cuja afluência permite que se mantenham intactas grandes áreas naturais. Naquele país, as unidades de conservação são percebidas, em grande medida, como sendo um complemento lógico de uma vida estressante mas de elevado padrão, que requer relaxantes fins de semana. Nos países do Terceiro Mundo, para onde foi exportada essa concepção, a situação é radicalmente diferente. Nossos parques e reservas estão rodeados, não raro, de pobreza extrema. Essas áreas sobrevivem a duras penas como ilhas em um agitado mar de pressões sociais (Fábio Feldmann apud MERCADANTE, 2001, p.196-197).

Este ponto do discurso de Fábio Feldmann inaugurou um debate que se estendeu pelos anos de discussão do Projeto de Lei do SNUC. O debate se deu a partir da ideia de que havia uma concepção, no Brasil, de criação e instituição de unidades de conservação que era determinada por ato do Estado, de cima para baixo, sem considerar a existência da população local ou regional, nos moldes como as áreas protegidas eram criadas e instituídas, sobretudo, nos países ricos, como os estados Unidos. Adicionava-se a tal crítica uma outra, a de que as unidades de conservação no Brasil eram pensadas com base na suposição de uma natureza pristina, um mito da natureza intocada. Este modelo, portanto, não seria adequado ao Brasil e aos demais países em desenvolvimento ou mesmo pobres (DIEGUES, 2008).

Ecologia social foi uma terminologia elaborada por Murray Bookchin em dois trabalhos, *Ecology and Revolutionary Thought* (1964) e, posteriormente, *Toward an Ecological Society* (1980), nos quais é feita uma crítica ao ambientalismo, por não considerar que a instrumentalização da natureza, que não reconheceria o fato da dominação do homem sobre o meio natural. Bookchin utiliza, então, o termo ecologia social para se referir a uma necessidade de integração, que incluiria a ação humana sobre a natureza como participante de uma “comunidade ecológica”. Essa era encarada

como uma alternativa filosófica que seria mais adequada para fundamentar a criação de unidades de conservação no Brasil (DIEGUES, 2008).

Havia também a ideia de um eco-marxismo, uma crítica interna ao marxismo clássico formulada, principalmente, por Moscovici (1974), que evoca o naturalismo para determinar que o homem é a natureza e a natureza seu mundo. Assim, a sociedade seria parte da natureza, um produto do mundo natural (DIEGUES, 2008).

Fábio Feldmann se posiciona no debate invocando a *Estratégia Global para a Biodiversidade*, lançada pelo PNUMA e pela UICN, em 1992, para mostrar que o esforço de conservação da biodiversidade deveria ser planejado e executado 'bioregionalmente', de modo que pudesse refletir a realidade ecológica e social. Além disso, o documento chamava a atenção para o fato de que os objetivos de manejo das áreas protegidas deveriam estar em harmonia com os ecossistemas e as comunidades humanas dos arredores (MERCADANTE, 2001).

As críticas de Fábio Feldmann (1992) também se voltavam para a forma como foram institucionalizadas as unidades de conservação, com base nos decretos expedidos no período do governo militar:

O resultado dessa situação é que a maior parte das unidades legalmente criadas no País só existe mesmo no papel. Os decretos de criação são verdadeiras obras de ficção jurídica. A grande maioria das unidades não foi sequer regularizada fundiariamente. Os recursos financeiros e humanos disponíveis para a fiscalização são ridículos. É insignificante o número de parques e reservas submetidos a um manejo efetivo, tendo em vista os objetivos para os quais foram criados. A grande maioria dos Planos de Manejo que chegaram a ser elaborados nunca foi implementada. Muitas unidades ainda não foram totalmente descaracterizadas apenas porque situam-se em áreas de difícil acesso ou impróprias para o desenvolvimento de formas intensivas de exploração econômica.

Argumenta-se que a situação de penúria em que vivem as unidades de conservação é consequência da falta de recursos financeiros, carência esta que, por sua vez, seria determinada, em parte, pela situação de pobreza do País, mas, sobretudo, pela ausência da necessária vontade política para a implantação efetiva dessas áreas. A questão que precisa ser colocada, porém, é porque falta essa necessária vontade política? O conservacionismo tradicional tende a localizar a causa do problema na falta de sensibilidade ecológica e de espírito público das elites dirigentes, políticas e empresariais e, por extensão, na falta de educação e consciência da própria população. A degradação e as insuficiências do sistema de unidades de conservação seriam o resultado da prevalência de interesses privados e imediatistas sobre necessidades coletivas e de longo prazo. Embora não se possa negar relevância a esses argumentos, o fato é que eles indicam apenas um lado da questão (Fábio Feldmann apud MERCADANTE, 2001, p.197-198).

O Secretário-Geral da ONU, em 1983, convidou Gro Harlem Brundtland, que havia sido Primeira Ministra da Noruega, para estabelecer e presidir a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. A Comissão Brundtland, como ficou conhecida, publicou, em 1987, um relatório chamado *Nosso Futuro Comum* que popularizou o conceito de desenvolvimento sustentável. De fato, o relatório Brundtland procurou equacionar questões que emergiram durante a realização da Conferência de Estocolmo de 1972, oficialmente chamada de Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, quando os países em desenvolvimento questionaram as limitações que poderiam lhes ser impostas pelas preocupações com a conservação da natureza. Na época, o Secretário Geral da Conferência sugeriu a ideia de ecodesenvolvimento. O relatório Brundtland aprofundou as questões que incompatibilizavam o desenvolvimento econômico com a conservação da natureza e buscou uma saída a partir do conceito de desenvolvimento sustentável, por ela definido como aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem as suas próprias necessidades (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1991).

O Deputado Fábio Feldmann também se valeu do Relatório Brundtland para fundamentar a sua posição sobre a criação, delimitação e implementação das unidades de conservação, que acabavam por ser alheias e acima da dinâmica socioeconômica local e regional, e conclui que a proteção das áreas naturais deveria estar conectada com os objetivos de desenvolvimento nacional (MERCADANTE, 2001).

No texto do Relatório Brundtland havia o entendimento de que os problemas atinentes às espécies tendiam a ser considerados mais em termos científicos do que serem vistos como uma questão econômica e de recursos. Assim, a questão acabava enfrentando dificuldades relacionadas com a falta de suporte político. Também era argumentado que:

O método histórico de criar parques nacionais até certo ponto isolados da sociedade foi superado por uma nova abordagem de conservação das espécies e ecossistemas que se pode definir como "prever e evitar". Isso implica acrescentar uma nova dimensão ao método já tradicional, se bem que viável e necessário, das áreas protegidas. Os modelos de desenvolvimento precisam ser alterados para se tornarem compatíveis com a preservação da valiosíssima diversidade biológica do planeta. Alterar as estruturas econômicas e de uso da terra parece ser a melhor abordagem de longo prazo para garantir a

sobrevivência das espécies selvagens e de seus ecossistemas. (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1991, p. 173).

Nota-se que o método dito tradicional de implantar as áreas protegidas não é rechaçado no Relatório Brundtland. O que há é a intenção de incorporar mais uma dimensão ao método, qual seja, a dimensão do desenvolvimento. Esta incorporação não significa dar espaço ao desenvolvimentismo, o que historicamente foi causa da perda da diversidade biológica e dos ecossistemas naturais. Significa, por outro lado, alterar as estruturas econômicas para garantir a sobrevivência das espécies e dos ecossistemas.

Para Mercadante (2001) o documento "Cuidando do Planeta Terra", publicação conjunta do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), da UICN e do WWF, cujo lançamento nacional ocorreu em outubro de 1991, trazia uma crítica mais aguda da forma tradicional de criar e implementar as unidades de conservação, pois entendia que os sistemas nacionais de áreas protegidas deveriam ser baseados em políticas que assegurassem que estas não se tornassem oásis de diversidade em desertos de uniformidade, garantindo, para tanto, a sua integração às políticas de administração das terras e das águas circundantes (MERCADANTE, 2001).

Mercadante (2001) ressalta que o documento dispõe sobre a importância fundamental do envolvimento dos cidadãos nos processos de estabelecimento e de revisão da política nacional de áreas protegidas, bem como da participação das comunidades locais no projeto, administração e operação das unidades de conservação. Havia ainda a necessidade de que os benefícios econômicos gerados pelas unidades de conservação revertissem para as comunidades locais.

Tais ideias que precederam as discussões e audiências públicas sobre o texto do Projeto de Lei para o SNUC fizeram com que duas concepções centrais fossem debatidas:

1. As unidades de conservação devem ser concebidas e administradas como parte de um processo mais amplo de ocupação racional e de desenvolvimento social e econômico regional, desempenhando o papel vital que lhes cabe nesse processo. As unidades devem ser implementadas com o efetivo propósito de contribuir para a melhoria da qualidade de vida das gerações presentes e futuras.
2. Apesar do fato de que a responsabilidade pela gestão das unidades de conservação deve caber a um órgão público, isso não significa que o manejo deva ser feito exclusivamente por este órgão. Pelo contrário, a conservação do patrimônio natural é um compromisso de todo o País, de toda a sociedade e de toda a população, pois a rigor, o proprietário das áreas protegidas não é o órgão

responsável por sua administração, mas todo o povo. Isto deve induzir a uma estratégia de co-participação das instituições públicas, das ONGs e das comunidades humanas no manejo dessas áreas (MERCADANTE, 2001, p. 202-203).

Neste sentido, Mercadante (2001) explica que se tratava de uma dinâmica de gestão “para fora”, que ultrapassava os limites daquilo que era concebido dentro dos órgãos e instituições, para incluir a comunidade local e regional como representantes da sociedade. Segundo ele, era esse o rumo que a gestão da conservação da natureza deveria tomar, superando a visão exclusiva do especialista.

Assim, foram feitas as seguintes alterações por meio do Substitutivo do Deputado Fábio Feldmann no texto original, segundo informado por Maurício Mercadante (2001):

1. Acrescentou-se ao SNUC os seguintes objetivos:

- valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- proteger as fontes de alimentos, os locais de moradia e outras condições materiais de subsistência de populações tradicionais, respeitando sua cultura e promovendo-as social e economicamente;
- proteger e encorajar o uso costumeiro de recursos biológicos, de acordo com práticas culturais tradicionais compatíveis com as exigências de conservação e uso sustentável;
- proteger e valorizar o conhecimento das populações tradicionais, especialmente sobre formas de manejo dos ecossistemas e uso sustentável dos recursos naturais. (...)

2. Acrescentou-se ao SNUC um artigo estabelecendo os princípios que deveriam orientar a implementação do Sistema:

“Art. ... O SNUC será regido por uma política que:

I. assegure que as unidades de conservação salvaguardem a maior diversidade possível de ecossistemas naturais e de espécies existentes no território nacional e nas águas jurisdicionais;

II. garanta o envolvimento dos cidadãos no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação;

III. assegure a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;

IV. busque o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação;

V. incentive as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional;

VI. assegure, nos casos possíveis, um retorno econômico sustentável das unidades de conservação, destinando grande parte desses recursos para a administração da própria unidade de conservação dentro do sistema nacional;

VII. permita o uso das unidades de conservação para a conservação "in situ" das populações das principais variantes genéticas selvagens dos animais e plantas domesticados, e outros importantes recursos genéticos silvestres;

VIII. assegure que o processo de criação e a gestão das unidades de conservação sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes e considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais;

IX. considere prioritariamente as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais;

X. garanta às populações tradicionais, cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação, o acesso controlado a esses recursos, meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos;

XI. assegure a justa e equitativa distribuição dos custos e dos benefícios decorrentes da criação das unidades de conservação entre a sociedade em geral e as populações locais afetadas diretamente;

XII. garanta uma alocação adequada dos recursos financeiros necessários para que, uma vez criadas, as unidades de conservação possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos;

XIII. busque conferir às unidades de conservação, nos casos possíveis e respeitadas as conveniências da Administração, autonomia administrativa e financeira (p. 204-205).

Além disso, em virtude das preocupações com populações locais foi acrescido ao texto o conceito de população tradicional, assim definida: “população culturalmente diferenciada, vivendo há várias gerações em um determinado ecossistema, em estreita dependência do meio natural para sua alimentação, abrigo e outras condições materiais de subsistência, e que utiliza os recursos naturais de forma sustentável” (MERCADANTE, 2001, 207).

As preocupações com conflitos de populações locais e indígenas com o estabelecimento e gestão de áreas protegidas, no âmbito internacional, estiveram presentes nos Congressos de Parques Nacionais e Reservas realizados pela UICN, a partir do Congresso de Bali, na Indonésia, de 1982. Os congressos de Caracas, na Venezuela, de 1992, e de Durban, na África do Sul, de 2003, reafirmaram a intenção de tratar as dimensões ambiental e humana de maneira inter-relacionada, declarando as áreas protegidas como sendo fundamentais para a conservação da diversidade biológica e para o desenvolvimento sustentável, o que implicava em garantir que a gestão dessas áreas garantisse que, mais do que não fossem prejudicadas, as comunidades locais e indígenas fossem beneficiadas (FRANCO, SCHITTINI e BRAZ, 2015).

No Brasil, as preocupações com o desenvolvimento sustentável e as populações locais e indígenas, no que diz respeito aos processos de criação e gestão de unidades de conservação, renderam a elaboração de um novo conceito, por parte de Antônio Carlos Diegues (2008), o de comunidades tradicionais, utilizado para se referir a uma diversidade de comunidades locais, como quilombolas, geraizeiros, raizeiros, quebradeiras de coco, pescadores artesanais e mesmo grupos indígenas. O conceito pegou no Brasil, mas não é utilizado em outras partes do mundo.

Outro ponto a acrescentar foi a exclusão da categoria Reserva Biológica, para manter a de Estação Ecológica, já que as duas possuíam os mesmos objetivos de manejo (MERCADANTE, 2001).

Ainda no ano de 1994, o Ministério do Meio Ambiente organizou o *Workshop* “Políticas de Unidades de Conservação”, ocorrido entre 29 de novembro e 02 de dezembro. Realizado com 40 especialistas da área e objetivando discutir as principais questões que envolviam o estabelecimento de unidades de conservação, como regularização fundiária, pessoal e manejo, o *Workshop* debateu o PL nº 2.892/1992 com as alterações que vinham sendo feitas pelo substitutivo do Deputado Fábio Feldmann (Ministério do Meio Ambiente, 1994).

No documento encaminhado aos participantes convidados para o Workshop pelo Ministério de Meio Ambiente, as conceituações das categorias de unidades de conservação são criticadas, como se observa no seguinte parágrafo:

Diante da série de categorias de unidades existentes no Projeto de lei do SNUC, verifica-se que a generalidade de conceituação de cada uma delas não permite uma melhor identificação dos seus objetivos específicos. Colocando-se as categorias do substitutivo na matriz “Objetivos das áreas Protegidas” da IUCN, é possível identificar como as unidades de proteção integral tem objetivos bastante gerais e muito semelhantes (Ministério do Meio Ambiente, 1994, p. 16).

Dentre as soluções para os problemas levantados no *Workshop*, a regularização fundiária das áreas prioritárias destacou-se. Para tanto, as especificações das UCs, com o objetivo de garantir uma maior representatividade da biodiversidade dos ecossistemas deveriam ser aprimoradas. (Ministério do Meio Ambiente, 1994).

No final de 1994, ao término da legislatura 1990-94, o Deputado Fábio Feldmann apresentou na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias

(CDCMAM) um Substitutivo Preliminar. Ele recuou em relação às propostas que vinha defendendo e entregou um texto muito próximo da proposta original enviada pelo Poder Executivo (MERCADANTE, 2001).

4.1.2. Alterações do deputado Fernando Gabeira

Em 1995, o Deputado Fernando Gabeira assumiu como Relator. Em março do mesmo ano, a CDMAM publicou em seu Relatório sobre o PL nº 2.892/1992 uma crítica sobre a chamada “concepção tradicional das unidades de conservação”, para dizer que carecia de um olhar para as comunidades residentes, principais prejudicadas no processo de instituição dessas áreas protegidas:

A principal crítica à concepção tradicional das unidades de conservação é a de que essas áreas são criadas e geridas sem consulta à sociedade, especialmente às comunidades mais diretamente atingidas, vale dizer, aquelas que vivem dentro ou no entorno das unidades. Os parques e reservas permanecem assim isolados, sem integrarem-se à dinâmica sócio-econômica local e regional. As comunidades mais atingidas são sobretudo aquelas de menor poder aquisitivo, que vivem no local há várias gerações, cuja economia baseia-se em formas tradicionais de exploração dos recursos naturais, dos quais dependem diretamente para sua subsistência material e reprodução sócio-cultural. Essas populações, que em geral não possuem Títulos de propriedade das terras onde vivem, veem-se, de um momento para o outro, desprovidas dos seus meios de vida e constrangidas a engrossar o contingente de marginalizados urbanos, já que as indenizações eventualmente propostas não são, nem de perto, suficientes para a aquisição de outras terras para trabalharem (BRASIL, 1992).

Audiências públicas sobre o PL nº 2.8982/92 foram realizadas em seis capitais: Cuiabá, Macapá, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador. O Deputado Fernando Gabeira resgatou a primeira proposta de substitutivo do Deputado Fábio Feldmann e acrescentou propostas novas, em conformidade com o que fora discutido nas consultas públicas (MERCADANTE, 2001).

Em maio de 1999, o Deputado Fernando Gabeira, como relator do Projeto de Lei, proferiu seu voto e iniciou o seu discurso explicando que as “unidades de conservação são áreas naturais ou semi naturais sob regime especial de administração, criadas pelo Poder Público, com localização e limites definidos”, possuindo, em geral, “características ecológicas ou paisagísticas especialmente importantes, com elevada riqueza de espécies de flora e fauna, presença de espécies raras, endêmicas ou ameaçadas de extinção, amostras representativas de diferentes ecossistemas, significativa beleza cênica ou

recursos naturais indispensáveis para o bem-estar das comunidades humanas” (BRASIL, Câmara Legislativa, Dossiê do PL nº 2892/1992, 2000, p.48).

O Deputado Fernando Gabeira continuou o seu discurso esclarecendo que a importância da instituição de unidades de conservação é reconhecida no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, especialmente o inciso III do §1º, que assim determina ao Poder Público: “definir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos”. No mesmo sentido, menciona a nova redação dada em 1989 para o artigo 9º, inciso VI da Lei Federal nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, para conferir ao Poder Público o dever de criar espaços territoriais especialmente protegidos. (BRASIL, Câmara Legislativa, Dossiê do PL nº2892/1992, 2000).

Em seguida, o Deputado Relator enumera os três principais objetivos da conservação, sendo eles “conservar os sistemas de sustentação da vida fornecidos pela natureza, conservar a diversidade da vida no planeta, assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais renováveis” (BRASIL, Câmara Legislativa, Dossiê do PL nº 2.892/1992, 2000, p.49). Para o atingimento de tais objetivos, Fernando Gabeira fez as seguintes alterações no texto do PL:

(i) O termo “população tradicional” ganhou uma nova definição: “população vivendo há pelo menos duas gerações em um determinado ecossistema, em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental”;

(i) Foi acrescentada a Reserva Produtora de Água, para a proteção das fontes de água potável das populações humanas;

(ii) Foi acrescentada a Reserva Ecológico-Cultural, para proteger áreas onde populações tradicionais desenvolveram sistemas de exploração dos recursos naturais adaptados às condições ecológicas locais e que tenham relevância para a conservação da diversidade biológica;

(iii) Foi acrescentada a Reserva Ecológica-Integrada, com o objetivo de promover a gestão integrada de áreas ou unidades de conservação com diferentes objetivos de manejo;

(iv) Foi acrescentada a Reserva Indígena de Recursos Naturais, para possibilitar uma resolução efetiva da questão das sobreposições entre terra indígena e UC;

(v) Foi admitida a presença de populações tradicionais em determinados tipos de unidades de conservação, nos termos do artigo incluído:

Art. 24 – A posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas, Florestas Nacionais e Reservas Ecológico-Culturais serão regulados por contrato de concessão de direito real de uso.

§ 1º As populações de que trata este artigo obrigam-se a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação.

§ 2º O uso dos recursos naturais pelas populações de que trata este artigo obedecerá às seguintes normas:

I – proibição do uso de espécies localmente ameaçadas de extinção ou de práticas que danifiquem os seus habitats;

II – proibição de práticas ou atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas;

III – demais normas estabelecidas na legislação, no Plano de Manejo da unidade de conservação e no contrato de concessão de direito real de uso (BRASIL, Câmara Legislativa, Dossiê do PL nº 2.892/1992, 2000, p.71);

(vi) Foi previsto um Conselho Consultivo para As UCs de Proteção Integral, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso, e das populações tradicionais residentes, conforme o regulamento do ato de criação da unidade;

(vii) As APAs passaram também a ser geridas por um conselho por um conselho deliberativo;

(viii) Obrigou-se à realização de uma consulta pública antes da criação de uma UC;

(ix) Introduziu-se o princípio da remuneração pelos produtos e serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais das UCs;

(x) Introduziu-se dispositivo excluindo do cálculo das indenizações por desapropriação de imóvel rural para a criação de UC, as áreas de preservação permanente, as áreas de reserva legal que não estivessem sendo exploradas com base em plano de manejo florestal sustentado, as espécies arbóreas declaradas imunes de corte pelo Poder Público, as expectativas de ganhos e lucro cessante e o de cálculo efetuado mediante a operação de juros compostos;

(xi) A Reserva Particular do Patrimônio Natural — RPPN passou a ser considerada UC;

(xii) Foi introduzido dispositivo excluindo do cálculo das indenizações por desapropriação de imóvel rural para a criação de UC, as áreas de preservação permanente, as áreas de reserva legal que não estivessem sendo exploradas com base em plano de manejo florestal sustentado, as espécies arbóreas declaradas imunes de corte pelo Poder Público, as expectativas de ganhos e lucro cessante e o de cálculo efetuado mediante a operação de juros compostos;

(xiii) A proposta da Reserva de Recursos Naturais foi a utilização de um instrumento denominado “interdição administrativa provisória”, inspirado na Lei nº 6.513/77, que dispõe sobre as Áreas Especiais e os Locais de Interesse Turístico. (BRASIL, 1992).

Mercadante (2001) informa que, sobre as principais alterações propostas, a Reserva Produtora de Água, a Reserva Ecológica-Integrada e a Reserva Indígena de Recursos Naturais foram excluídas da versão final aprovada na Câmara. A Reserva Ecológico-Cultural foi aprovada com o nome de Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

Uma das questões mais discutidas na votação do PL com as alterações indicadas pelo Deputado Gabeira foi a referente à reclassificação e compatibilização das populações residentes. A proposta assim dispunha:

§ 10º No período compreendido entre a entrada em vigor desta lei e a reclassificação de que trata este artigo, os órgãos responsáveis pela administração das unidades de conservação estabelecerão medidas e ações destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais eventualmente existentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas medidas e ações, bem como na reclassificação da unidade.

§ 11º O disposto neste artigo aplica-se às áreas denominadas Florestas Protetoras e Reservas Florestais.

§ 12º O disposto neste artigo aplica-se às unidades de conservação estaduais e municipais integrantes do SNUC, mediante aprovação dos respectivos Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente. (BRASIL, Dossiê PL 2982/1992, 2000).

No entanto, a proposta aprovada, embora se aproximasse da ideia sugerida, incluiu o seguinte texto:

Art. 55. As unidades de conservação e áreas protegidas criadas com base nas legislações anteriores e que não pertençam às categorias previstas nesta Lei serão reavaliadas, no todo ou em parte, no prazo de até dois anos, com o objetivo de definir sua destinação com base na categoria e função para as quais foram criadas, conforme o disposto no regulamento desta Lei (BRASIL, Dossiê PL 2982/1992, 2000).

O debate e as tensões em torno da aprovação do PL nº 2.982/1992 envolveram basicamente correntes de pensamento dentro do próprio ambientalismo, entre os que entendiam as unidades de conservação como algo voltado, sobretudo, para a proteção da biodiversidade e aqueles portadores de uma perspectiva mais voltada para as preocupações com a justiça social e os benefícios gerados pelas unidades de conservação para os humanos.

A realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Eco 92, no Rio de Janeiro, em 1992, com o lançamento da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), a qual o Brasil aderiu, trazia um caráter de urgência para a aprovação do PL nº 2.982/1992, o que fazia com que os ambientalistas de diferentes matizes de pensamento entrassem em um acordo. A CDB estabeleceu três objetivos principais: a conservação da biodiversidade, o seu uso sustentável e a distribuição justa e equitativa dos benefícios advindos do uso econômico dos recursos genéticos, respeitada a soberania de cada nação sobre o patrimônio existente em seu território. Tratava-se de refletir no SNUC essas determinações.

4.2. AS RELAÇÕES QUE ENVOLVERAM A APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI

Finalizado o substitutivo para ser votado pela CDCMAM, a Casa Civil mobilizou sua bancada, que alegou a existência de dispositivos inconstitucionais. Conforme analisa Mercadante (2001), a motivação, na verdade, teria relação com as pressões sofridas pelo Governo para a retirada das propostas ditas “socioambientalistas”, ou seja, ligadas aos direitos conferidos às populações tradicionais. Dessa forma, foi sugerido o retorno parcial das teses presentes no PL original, as quais estariam relacionadas ao manejo das UCs

com o uso primordial do instituto da desapropriação, principalmente quanto àquelas de proteção integral.

Devido à morosidade na apresentação da proposta pelo Governo, o Deputado Fernando Gabeira solicitou o regime de urgência para o projeto, o que foi aprovado. No primeiro semestre de 1998, por iniciativa do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável, as entidades ambientalistas em conflito se reuniram para tentar encontrar uma proposta de consenso para o SNUC (MERCADANTE, 2001).

No início de 1999, algumas entidades ambientalistas, especialmente o WWF, o ISA e o Instituto de Estudos Sócio Econômicos (INESC), deram início a uma campanha de mobilização em favor da aprovação do projeto. Não obstante os esforços do Deputado Fernando Gabeira para inclusão do projeto na pauta da CDCMAM, o Governo mais uma vez provocou o adiamento da votação (MERCADANTE, 2001).

A insatisfação de deputados da Amazônia e de ruralistas com a criação de UCs, que retiram grandes áreas do controle dos Estados e Municípios, transferindo-as para o controle da União e limitando o desenvolvimento de atividades econômicas, provocando desapropriação de propriedades privadas, resultou em mais um ano para o PL ser aprovado (MERCADANTE, 2001).

O Senador Jonas Pinheiro, representando os interesses dos proprietários rurais, apresentou cinco emendas com o objetivo de assegurar que, no caso de criação de UC ou limitação ao uso da propriedade em zona de amortecimento ou corredor ecológico, o proprietário fosse indenizado e pelo maior valor possível. No entanto, a proposta foi rejeitada pelo Senado. Segundo Mercadante (2001), foram necessárias as seguintes modificações para a aprovação final do PL nº 2892/1992: i) veto à definição de população tradicional; ii) veto ao inciso III do § 2º do art. 21, que abria a possibilidade de extração de recursos naturais em RPPN, com exceção de madeira; iii) veto ao artigo 56, que obrigava o Executivo a reclassificar as áreas das UCs de Proteção Integral ocupadas por populações tradicionais ou a reassentar essas populações no prazo máximo de dez anos.

O PL do SNUC foi aprovado no Congresso Nacional no dia 21 de junho de 2000. No dia 28 de junho foi sancionado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. No dia

19 de julho de 2000, a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, foi publicada no Diário Oficial, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

A Lei do SNUC, como ficou conhecida, regulamentou o art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal e definiu UC como “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”. As UCs se diferenciam de outros tipos de áreas protegidas, como Reservas Legais (RLs) e Áreas de Preservação Permanente (APPs), regradas pelo Código Florestal Brasileiro.

Desse modo, apesar de o seu processo de aprovação ser considerado uma longa disputa entre os próprios ambientalistas, o resultado final acabou por refletir um certo equilíbrio de forças.

O objetivo principal de estabelecer critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação foi alcançado pela Lei do SNUC. Ela tem garantido uma orientação firme no sentido da padronização e da organização das categorias de manejo das unidades de conservação, na medida em que estabeleceu finalidades específicas para cada uma delas (DRUMMOND, FRANCO e OLIVEIRA, 2009).

Drummond, Franco e Oliveira (2009) argumentam que:

A Lei do Snuc inovou ao dividir as UCs em dois grandes grupos, com características específicas: as de proteção integral, cujo objetivo básico é preservar a natureza, admitindo-se apenas o uso indireto dos recursos naturais, e as de uso sustentável, cuja finalidade é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (Quadro 1). Cinco categorias pertencem ao primeiro grupo: Estação Ecológica (Esec); Reserva Biológica (Rebio); Parque Nacional (Parna) – quando criado pelo estado ou município é denominado Parque Estadual ou Parque Natural Municipal; Monumento Natural (MN); e Refúgio de Vida Silvestre (RVS). Sete categorias fazem parte do segundo grupo: Área de Proteção Ambiental (APA); Área de Relevante Interesse Ecológico (Arie); Floresta Nacional (Flona) – quando criada pelo estado ou município é denominada Floresta Estadual ou Municipal; Reserva Extrativista (Resex); Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS); Reserva de Fauna (Refau); e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) (p. 347).

Esse arranjo pode ser considerado como o resultado da tensão entre as duas principais correntes envolvidas no debate sobre as unidades de conservação no Brasil,

uma que podemos chamar de conservacionista-preservacionista, mais preocupada com a proteção da biodiversidade, e outra socioambientalista, com um foco maior nas questões relacionadas com a justiça social e com a sustentabilidade no uso dos recursos naturais. Embora o debate continue, a Lei do SNUC é um guia fundamental para orientar uma gestão integrada das unidades de conservação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, ou Lei do SNUC, que estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, foi o resultado de um longo processo, nos quais as preocupações com a proteção da natureza implicaram no estabelecimento de legislações que previam a criação de vários tipos de áreas protegidas. Os códigos florestais de 1934 e de 1965 refletiram as ideias que circulavam em grupos preocupados com a proteção da natureza da natureza, em dois períodos distintos. Eles estabeleceram as primeiras categorias de áreas protegidas brasileiras, conforme as noções de proteção ou conservação da natureza que circulavam em suas respectivas épocas e contextos específicos.

Ao longo do tempo uma maior necessidade de sistematizar a criação, a implementação e a gestão de áreas protegidas no Brasil, basicamente as denominadas unidades de conservação (UCs), levou à elaboração, pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e pela Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), do Plano do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (PSUC), publicado em duas etapas, 1979 e 1982. Foi com base nesse Plano que, na década de 1980, houve um grande aumento na criação de UCs. O PSUC, em face da quantidade e variedade de categorias de UCs, com os mais diversos objetivos, nos âmbitos municipal, estadual e federal, se preocupou em estabelecer uma tipologia de UCs que pudesse unificar as nomenclaturas e objetivos de cada uma e ser aplicada em todo o território nacional. Isto permitiria pensar e gerir as UCs como um sistema integrado.

O PSUC foi uma tentativa de estabelecer uma política de proteção abrangente, que levasse em consideração a extensão territorial do país e a representatividade dos ecossistemas brasileiros. Estas eram as preocupações da FBCN e da Diretoria de Parques Nacionais e Reservas Biológicas do IBDF, liderada por Maria Tereza Jorge Pádua. O PSUC buscou se fundamentar no melhor conhecimento científico disponível na época de sua elaboração, em especial, a teoria dos refúgios do Pleistoceno e os estudos de espécies indicadoras de diversidade e representatividade de ecossistemas. As sugestões de criação de parques nacionais e reservas biológicas pelo PSUC resultaram em significativa ampliação do número de UCs e consequentemente da área protegida

por elas. Foram mais de 8 milhões de hectares criados. Uma outra característica do PSUC foi o foco na interiorização das áreas criadas, especialmente com a criação de UCs na Amazônia.

A preocupação com a padronização e organização das categorias de UCs e com a implementação de um planejamento sistemático da conservação da natureza levou o IBDF a encomendar, em 1988, para a Fundação Pró-Natureza (FUNATURA), ONG fundada e liderada por Maria Tereza Jorge Pádua, a revisão do PSUC. O documento denominado “Sistema de Unidades de Conservação – SNUC: Aspectos conceituais e legais” foi entregue, em 1989, ao IBAMA. Nele se encontra a inserção de novas conceituações emergidas da biologia da conservação, que diziam respeito, principalmente, a estratégias que visavam estancar a acentuada e acelerada perda de biodiversidade, o que demonstra a preocupação continuada e constante em se manter *up to date* com os avanços científicos voltados para a conservação. Este documento foi a base para o anteprojeto de Lei do SNUC.

O Anteprojeto transformou-se em Projeto de Lei em 1992, no Congresso Nacional, onde tramitaria por oito anos até a publicação da Lei do SNUC. Durante as discussões do PL, emergiram preocupações legítimas com populações residentes em UCs ou em áreas que pudessem vir a se tornar UCs. Isto gerou tensões entre dois grupos de ambientalistas presentes no processo de tramitação do PL – um grupo que pode ser caracterizado como preservacionista / conservacionista e outro como socioambientalista. Esta tensão foi equacionada no âmbito da Lei do SNUC com o estabelecimento de dois grandes grupos de unidades conservação – Proteção Integral e Uso Sustentável.

Por fim, o que a pesquisa demonstrou foi que as ideias sobre conservação da natureza e sobre as áreas protegidas no Brasil, especialmente as que ficaram sob a denominação de UCs, foram se estruturando e se concretizando em diferentes categorizações contidas em uma série de legislações. A preocupação com unificar e sistematizar as categorias de UCs desembocou na lei que estabeleceu o SNUC. Ela é fruto de um processo histórico que envolveu deslocamentos e mudanças de significados na conservação da natureza, tensões e conflitos entre os próprios ambientalistas, mas que representou um grande avanço do ponto vista da institucionalização e do

planejamento sistemático, com base na ciência, da criação, implementação e gestão das UCs.

REFERÊNCIAS

FONTES

BRASIL, Câmara dos Deputados. Decreto Legislativo nº 3 de 1948, que aprova a Convenção para a proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América assinada pelo Brasil a 27 de dezembro de 1940. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/>. Acesso em 28/10/2023.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.011/1956. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb>, Acesso em: 10 de dezembro de 2022.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4.494/1962. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/>, Acesso em: 1º de outubro de 2022.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.892/1992. Disponível em <https://www.camara.leg.br/>, acesso em 28/09/2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Decreto Lei nº 4.421 de 28 de dezembro de 1921*, publicado no Diário Oficial da União, Seção 1, em 12 de janeiro de 1922, p. 737 (publicação original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/>, Acesso em 08/02/2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Lei nº 1.806 de 06 de janeiro de 1953, que dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a superintendência da sua execução e dá outras providências. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/>, Acesso em 19/11/2023.

BRASIL, Câmara Legislativa. Decreto nº 85.518, de 29 de maio de 1979: institui grupo de trabalho destinado a estudar e propor medidas para a formulação de uma política florestal para a Amazônia brasileira. Disponível em https://www2.camara.leg.br, Acesso em: 09/02/2025.

BRASIL. Planalto. Diário Oficial da União, Decreto nº 23.793 de 1934 - a: Aprova o Código Florestal que com ele baixa. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>.

BRASIL, Planalto. Decreto nº 23.672, de 02 de janeiro de 1934-b: Aprova o Código de Caça e Pesca. Disponível em <https://www.planalto.gov.br>

BRASIL, Planalto. Decreto nº 58.054, de 23 de março de 1966: promulga a Convenção para a proteção da flora, fauna e das belezas cênicas dos países da América. Disponível em <https://www2.camara.leg.br>, acesso em: 21/09/2024.

BRASIL, Planalto. Constituição da República de 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>, Acesso em: 26/09/2023.

BRASIL, Planalto. Decreto Lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967: Cria o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>, Acesso em 19/11/2023.

BRASIL, Planalto. I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) – 1972-1974, Biblioteca do Planalto, Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>, Acesso em 19/11/2023.

BRASIL. Lei nº 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 União: seção 1, Brasília, DF, ano 119, n. 166, p. 16561-16564, 2 set. 1981. Disponível em: <endereço eletrônico>. Acesso em: 3 set. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 set. 2025.

BRASIL. Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm> . Acesso em 18/03/2025.

BARROS, Wanderbilt Duarte de. *Parques Nacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Ministério da Agricultura, Série Documentária nº1, 1952.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. Decreto nº 8.843 de 1911, disponível em <https://www.camara.leg.br>, acesso em 07/08/2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. Projeto de Lei nº 1.011/1956, disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb>, acesso em 26 de novembro de 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE NITERÓI, Lei nº 1.887, de 24 de outubro de 2001. Disponível em <https://www.camaraniteroi.rj.gov.br/site/>, Acesso em 10/02/2025.

Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

FBCN. *Boletim informativo*. Rio de Janeiro: IBDF/FBCN, 1970-1989.

FUNATURA, Fundação Pró-Natureza. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação: aspectos conceituais e legais*. FUNATURA: 1989.

IBDF. *Políticas e Diretrizes dos Parques Nacionais do Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, 1970.

IBDF/FBCN. *Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil*. Brasília: IBDF, 1979.

IBDF/FBCN. *Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil – Etapa II*. Brasília: IBDF, 1982.

INP - INSTITUTO NACIONAL DO PINHO. Revista Do Serviço Público, 2(1), 216 - 217, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/9149>, Acesso em 17/06/2025.

IPEA. *Água, problemas complexos e o Plano Nacional de Segurança Hídrica - capítulo I: Histórico da ação estatal em recursos hídricos no Brasil*. Rio de Janeiro:2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/>, acessado em 05/10/2022.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, Workshop Diretrizes Políticas para Unidades de Conservação,1994: Brasília, DF. Disponível em <https://acervo.socioambiental.org/taxonomy/term/18347>, acesso em 12/02/2025;

BIBLIOGRAFIA

AHREMS, Sergio. *O “novo” código florestal brasileiro: conceitos jurídicos fundamentais*. Trabalho Voluntário apresentado no VIII Congresso Florestal Brasileiro, 25 a 28-08-2003, São Paulo, SP. São Paulo: Sociedade Brasileira de Silvicultura; Brasília: Sociedade Brasileira de Engenheiros Florestais, 2003, p. 6. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/>, Acesso em: 03-12-2022.

ALMEIDA, Caroline Corrêa de Almeida. *Evolução histórica da proteção jurídica das águas no Brasil*. Site jus Navigandi: [Evolução histórica da proteção jurídica das águas no Brasil - Jus.com.br | Jus Navigandi](#):2002, Acessado em 02/10/2024.

ANTUNES, Tayla Gabrieli Rodrigues. *Pensando a devastação: a gênese histórica do primeiro código florestal brasileiro (1900-1934)*. Dissertação defendida na Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015.

ARAÚJO, Marcos Antônio Reis. *Unidades de Conservação no Brasil: da República à Gestão de Classe Mundial*. Belo Horizonte: SEGRAC, 2007.

BRITO, Cecília Wey de. *Unidades de Conservação, intenções e resultados*. 2ª Edição, São Paulo: Annablume, 2003.

BURKE, Peter. *A Escola dos Annales 1929-1989: a revolução francesa da historiografia*. 2ª Edição, São Paulo: Editora da Unesp, 2011.

CARVALHO, Ely Bergo de. *O Código Florestal brasileiro de 1934: a legislação florestal nas disputas pelo território, um estudo de caso*. Porto Alegre: Anos 90, 2016.

CARVALHO, Ely Bergo de. *Legislação Florestal, território e modernização: O caso do Estado do Paraná 1907-1960*. XXIV Simpósio Nacional de História, São Leopoldo: ANPUH, 2007.

CASARIN, Luan Felipe Silva. Uma breve análise do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (1967-1989): entre o desenvolvimento e a floresta. *Research, Society and Development*, 2023 vol. 12, nº 4.

CASTRO, Daniel Stella. A Instituição da Reserva Legal no Código Florestal Brasileiro: Fundamentos Histórico-Conceituais. São Paulo: Revista do Departamento de Geografia, 2013, v. 26, p. 132–154. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/75193>. Acesso em: 10/10/2022.

CORRÊA, Marcos Sá; BRITO, Manoel Francisco. *Água Mole em Pedra Dura: Dez Histórias da Luta pelo Meio Ambiente*. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2006.

DEAN, Warren. *A Ferro e Fogo: História e Devastação da Mata Atlântica Brasileira*. São Paulo: Cia das Letras, 1996.

DIEGUES, Antônio Carlos. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: NUPAUB, 2008.

DRUMMOND, José Augusto. From Randomness to Planning: The 1979 Plan for Brazilian National Parks. In: HOWKINS, Adrian and FIEGE, Mark (Editors). Oklahoma: University of Oklahoma, 2016.

DRUMMOND, José Augusto; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. *Brazilian environmental laws and policies, 1934-2002: a critical overview*. *Revista Law & Policy*: 2006, v. 28, n. 1, Jan.

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:

DRUMMOND, José Augusto. Por que estudar a história ambiental no Brasil? – ensaio temático. *Varia Historia*, nº 26, 2002, p. 13-32.

DRUMMOND, José Augusto. A História Ambiental: Temas, fontes e linhas de pesquisa. *Estudos Históricos*: 1981, vol.4, nº8, p. 177-197.

DUARTE, Regina Horta. *A Biologia Militante: o museu nacional, especialização científica, divulgação do conhecimento e práticas políticas no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

DUDLEY, Nigel, STOLTON, Sue. *Defining Protected Areas*. In: Cúpula de Áreas Protegidas. Almeria: IUCN, 2007. Disponível em:

<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2008-106.pdf> , acesso em 17/08/2024.

FRANCO, José Luiz de Andrade; DRUMMOND, José Augusto. *O cuidado da natureza: a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza e a experiência conservacionista no Brasil: 1958-1992. Textos de História*, 17(1), p. 59–84, vol. 17, 2009a.

FRANCO, José Luiz de Andrade; DRUMMOND, José Augusto. *Proteção à Natureza e Identidade Nacional no Brasil, anos 1920-1940*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2009b.

FRANCO, José Luiz de Andrade; DRUMMOND, José Augusto. História das preocupações com o mundo natural no Brasil: da proteção à natureza à conservação da biodiversidade. In: FRANCO José Luiz de Andrade; DRUMMOND, José Augusto; SILVA, Sandro Dutra; TAVARES, Giovana Galvão (Orgs.). *História ambiental: fronteiras, recursos naturais e conservação da natureza*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 333–366.

FRANCO, José Luiz de Andrade. *O conceito de biodiversidade e a história da biologia da conservação: da preservação da wilderness à conservação da biodiversidade. História (São Paulo)*, v.32, n.2, p.21-48, jul./dez., 2013.

FRANCO, José Luiz de Andrade; DRUMMOND, José Augusto. *Nature Protection: the FBCN and Conservation Initiatives in Brazil, 1958-1992*. História Ambiental Latinoamericana y Caribeña - HALAC: 2013, v. II, n. 2, p. 338-367.

FRANCO, José Luiz de Andrade; SCHITTINI, Gilberto Menezes; BRAZ, Vívian da Silva. História da Conservação da Natureza e das Áreas Protegidas: Panorama Geral. *Historiæ*, Rio Grande, Volume 6, Número 2 (Dossiê Patrimônio Histórico e Ambiental), 2015, pp. 233-270.

FRANCO, José Luiz de Andrade. *A Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN): História das áreas protegidas e das espécies ameaçadas de extinção no Brasil*. In: DICHDI, Ayelen e PEREIRA, Elenita Malta (Organizadoras). *Protección de la naturaleza: narrativas y discursos*. Buenos Aires: Teseopress, 2021, v. 1, p. 169-205.

FRANCO, José Luiz de Andrade, DRUMMOND, José Augusto. Brazilian Wildlife: History, Treats and Opportunities. OXFORD RESEARCH ENCYCLOPEDIA, LATIN AMERICAN HISTORY: 2019.

FUNATURA. *Funatura 30 anos, 1986/2016*. Funatura: Brasília, 2016.

GALVÃO, Olímpio J. de Arroxelas. *Raízes históricas da questão fundiária no Brasil*, Revista de Desenvolvimento Econômico, Ano VIII, nº14, Salvador: 2006.

GRANDI, Guilherme; HUERTAS, Daniel. Dos primórdios à institucionalização do rodoviarismo no Brasil. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*: jan./abr./2023, p.17-54.

KOSELLECK, Reinhart. *Futuro Passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto / PUC-RIO, 2012.

LOPES, Miguel Victor Tavares, GODOY, Marcelo Magalhães. *Estado, transportes e desenvolvimento regional: A Era Rodoviária em Minas Gerais, 1940-1980*. 13ª Conferência Internacional de História de Empresas, Niterói:2017.

MACHADO, Vitor. *Causas e Consequências da Política Agrária do regime Militar Pós-64: Um estudo sobre a violência no campo*. São Paulo: Revista Universitas, 2010, Ano 3, nº4, Jan-Jun., p. 67-88.

MENDONÇA, Sônia Regina de. *Estado e Políticas Agrícolas na Historiografia Brasileira*. Natal: XXVII Simpósio Nacional de História ANPUH, 2013.

MERCADANTE, Maurício. *Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da lei do SNUC*. In: BENJAMIN, Antônio Herman et. al. *Direito Ambiental das Áreas Protegidas: o Regime Jurídico das Unidades de Conservação*. Brasília: Forense Universitária, 2001, p. 190-231.

MIRANDA, Camila Barbosa Monção. *Ditadura militar e Amazônia: as promessas desenvolvimentistas de um governo autoritário*. Amazonas: XXIX Simpósio Nacional de História, 2016.

MORSELLO, Carla. *Áreas protegidas públicas e privadas: seleção e manejo*. São Paulo: Annablume, 2001.

NASH, Roderick Fraser. *American Environmentalism: Readings in Conservation History*. McGraw-Hill: New York, 1990.

NOGUEIRA-NETO, Paulo. *Uma trajetória ambientalista*. São Paulo: Empresa das Artes, 2010.

NUCCI, João Carlos. *Origem e desenvolvimento da ecologia e da ecologia da paisagem*. Curitiba: Revista Eletrônica Geografar, 2007, Vol.2, nº1, p.77-99, jan/jun, www.ser.ufpr.br/geografar.

PÁDUA, José Augusto. *Um sopro de destruição: Pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista, 1786-1888*. São Paulo: Zahar, 2002.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge. *Conservando a Natureza do Brasil*. Curitiba: Fundação Grupo O Boticário de Proteção à Natureza, 2015.

PEREIRA, Osny Duarte. *Direito Florestal Brasileiro*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950.

PESSOA, Eptácio. *Mensagem Presidencial*. In Biblioteca da Presidência, Rio de Janeiro: 1920. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional>. Acesso em: 11/02/2022.

RESENDE, Keila Maria. *Legislação Florestal Brasileira: uma reconstituição histórica*. Lavras: Universidade Federal, 2006.

RIBEIRO, Glaucus Vinícios Biacetto. A origem histórica do conceito de área de preservação permanente no Brasil. Revista Thema, 2011. Disponível em <https://periodicos.ifsul.edu.br/index.php/thema>.

ROSA, Isabela Cristina. Osny Duarte Pereira: o nacional-desenvolvimentismo e a conservação das florestas. Belo Horizonte: UFMG, 2019.

SENA, Nathália Kneipp. Conservação da natureza em interface com a atuação da IUCN (1947-2016). Brasília: UNB, 2018.

SILVA, Wladimir Barbosa da, CARDOSO, Tereza Fachada. *A Intelectualidade de André Rebouças: ação política, reformismo social e ensino técnico em finais do século XIX*. 16º Seminário Nacional de História da Ciência e da Tecnologia, Campina Grande: UFCG-UEPB, 2018.

URBAN, Tereza. *Saudade do Matão: relembando a história da conservação da natureza no Brasil*. Curitiba: UFPR, 1998.

WORSTER, Donald. *Para Fazer História Ambiental*. Rio de Janeiro: Estudos Históricos, 1991, vol.4, nº8, p.198-215.

ANEXO – LEI Nº 9.985/2000 – PUBLICAÇÃO ORIGINAL

LEI Nº 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.

O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA no exercício do cargo de PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I – unidade de conservação: 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;

II – conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades

e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral;

III – diversidade biológica: a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies; entre espécies e de ecossistemas;

IV – recurso ambiental: a atmosfera, águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora;

V – preservação: conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais;

VI – proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitindo apenas o uso indireto dos seus atributos naturais;

VII – conservação *in situ*: 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 onde tenham desenvolvido suas propriedades características;

VIII – manejo: todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas;

IX – uso indireto: aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais;

X – uso direto: aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais;

XI – uso sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável;

XII – extrativismo: sistema de exploração baseado na coleta e extração, de modo sustentável, de recursos naturais renováveis;

XIII – recuperação: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original;

XIV – restauração: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada o mais próximo possível da sua condição original;

XV - (VETADO)

XVI – zoneamento: definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz;

XVII – plano de manejo: documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas fiscais necessárias à gestão da unidade;

XVIII – zona de amortecimento: o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade; e

XIX – corredores ecológicos: porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais.

CAPÍTULO II

DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA SNUC

Art. 3º O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, de acordo com o disposto nesta Lei.

Art. 4º O SNUC tem os seguintes objetivos:

- I – contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
- II – proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;
- III – contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
- IV – promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
- V – promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
- VI – proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;
- VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;
- VIII – proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;
- IX – recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;
- X – proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
- XI – valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- XII – favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;
- XIII – proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

Art. 5º O SNUC será regido por diretrizes que:

- I – assegurem que no conjunto das unidades de conservação estejam representadas amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, salvaguardando o patrimônio biológico existente;

II – assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação;

III – assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;

IV – busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação;

V – incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional;

VI – assegurem, nos casos possíveis, a sustentabilidade econômica das unidades de conservação;

VII – permitam o uso das unidades de conservação para a conservação in situ de populações das variantes genéticas selvagens dos animais e plantas domesticados e recursos genéticos silvestres;

VIII – assegurem que o processo de criação e a gestão das unidades de conservação sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais;

IX – considerem as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais;

X – garantam às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos;

XI – garantam uma alocação adequada dos recursos financeiros necessários para que, uma vez criadas, as unidades de conservação possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos;

XII – busquem conferir às unidades de conservação, nos casos possíveis e respeitadas as conveniências da administração, autonomia administrativa e financeira; e

XIII – busquem proteger grandes áreas por meio de um conjunto integrado de unidades de conservação de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração dos ecossistemas.

Art. 6º O SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições:

I – Órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente-Conama, com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema;

II – Órgão central: o Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de coordenar o Sistema; e

III – Órgão executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implantar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais nas respectivas esferas de atuação.

Parágrafo único. Podem integrar o SNUC, excepcionalmente e a critério do Conama, unidades de conservação estaduais e municipais que, concebidas para atender a peculiaridades regionais ou locais, possuam objetivos de manejo que não possam ser satisfatoriamente atendidos por nenhuma categoria prevista nesta Lei e cujas características permitam, em relação a estas, uma clara distinção.

CAPÍTULO III

DAS CATEGORIAS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I – Unidades de Proteção Integral;

II – Unidades de Uso Sustentável.

§ 1º O objetivo básico das unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

§ 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais.

Art. 8º O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidades de conservação:

- I – Estação Ecológica;
- II – Reserva Biológica;
- III – Parque Nacional;
- IV – Monumento Natural;
- V – Refúgio de Vida Silvestre.

Art. 9º A Estação Ecológica tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas.

§ 1º A Estação Ecológica é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º É proibida a visitação pública, exceto quando um objetivo educacional, de acordo com o que dispuser o Plano de Manejo da unidade ou regulamento específico.

§ 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

§4º Na Estação Ecológica só podem ser permitidas alterações do ecossistemas no caso de:

- I – medidas que visem a restauração de ecossistemas modificados;
- II – manejo de espécies com o fim de preservar a diversidade biológica;
- III – coleta de componentes dos ecossistemas com finalidades científicas;

IV – pesquisas científicas cujo impacto sobre o ambiente seja maior do que aquele causado pela simples observação ou pela coleta controlada de componentes dos ecossistemas, em uma área correspondente a no máximo três por cento da extensão total da unidade e até o limite de um mil e quinhentos hectares.

Art. 10. A Reserva Biológica tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.

§ 1º A Reserva Biológica é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º É proibida a visitação pública, exceto aquela com objetivo educacional, de acordo com o regulamento específico.

§ 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

§ 1º O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

§ 3º A pesquisa científica depende da autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

§ 4º As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.

Art. 12. O Monumento Natural tem como objetivo básico preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica.

§ 1º O Monumento Natural pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários.

§ 2º Havendo incompatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas ou não havendo aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência do Monumento Natural com o uso da propriedade, a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 3º A visitação pública está sujeita às condições e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento.

Art. 13. O Refúgio de Vida Silvestre tem com objetivo proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.

§ 1º O Refúgio de Vida Silvestre pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários.

§ 2º Havendo incompatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas ou não havendo aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência do Refúgio de Vida Silvestre com o uso da propriedade, a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 3º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

§ 4º A pesquisa científica depende da autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

- I – Área de Proteção Ambiental;
- II – Área de Relevante Interesse Ecológico;
- III – Floresta Nacional;
- IV – Reserva Extrativista;
- V – Reserva de Fauna;
- VI – Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e
- VII – Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

§ 1º A Área de Proteção Ambiental é constituída por terras públicas ou privadas.

§ 2º Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma área de Proteção Ambiental.

§ 3º As condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sobre domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade.

§ 4º Nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público, observadas a exigência e restrição legal.

§ 5º A Área de Produção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.

Art. 16. A Área de Relevante Interesse Ecológico é uma área em geral de pequena extensão, com pouco ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.

§ 1º A Área de Relevante Interesse Ecológico é constituída por terras públicas ou privadas.

§ 2º Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Relevante Interesse Ecológico.

Art. 17. A Floresta Nacional é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para a exploração sustentável de florestas nativas.

§ 1º A Floresta Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º Nas Florestas Nacionais é admitida a permanência de populações tradicionais que a habitam quando de sua criação, em conformidade com o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.

§ 3º A visitação pública é permitida condicionada às normas estabelecidas para o manejo da unidade pelo órgão responsável por sua administração.

§ 4º A pesquisa é permitida e incentivada, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas, e àquelas previstas em regulamento.

§ 5º A Floresta Nacional disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e, quando for o caso das populações tradicionais residentes.

§ 6º A unidade desta categoria, quando criada pelo Estado ou Município, será denominada, respectivamente, Floresta Estadual e Floresta Municipal.

Art. 18. A Reserva Extrativista é 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.

§ 1º A Reserva Extrativista é de domínio público, com uso concedido as populações extrativistas tradicionais conforme o disposto no art. 23 desta lei e em regulamentação específica sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º A Reserva Extrativista será gerida por um Conselho Deliberativo presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

§ 3º A visitação pública é permitida, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área.

§ 4º A pesquisa científica é permitida e incentivada sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas, e às normas previstas em regulamento.

§ 5º O Plano de Manejo da unidade será aprovado pelo seu Conselho Deliberativo.

§ 6º São proibidas a exploração de recursos minerais e a caça amadorística ou profissional.

§ 7º A exploração comercial de recursos madeireiros só será admitida em bases sustentáveis e em situações especiais e complementares às demais atividades desenvolvidas na Reserva Extrativista, conforme disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.

Art. 19. A Reserva de Fauna é uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestre ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos.

§ 1º A Reserva de Fauna é de posse de domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º A visitação pública pode ser permitida, desde que compatível com o manejo da unidade pelo órgão responsável por sua administração.

§ 3º É proibido o exercício da caça amadorística ou profissional.

§ 4º A comercialização dos produtos e subprodutos resultantes da pesquisa obedecerá ao disposto nas leis sobre fauna e regulamentos.

Art. 20. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma área natural que abriga populações tradicionais cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

§ 1º A Reserva de Desenvolvimento Sustentável tem como objetivo básico preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações.

§ 2º A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 3º O uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais será regulado de acordo com o disposto no art. 23 desta Lei em regulamentação específica.

§ 4º A Reserva de Desenvolvimento Sustentável será gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

§ 5º As atividades desenvolvidas na Reserva de Desenvolvimento Sustentável obedecerão às seguintes condições:

I – é permitida e incentivada a visitação pública, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área;

II – é permitida e incentivada a pesquisa científica voltada à conservação da natureza, à melhor relação das populações residentes com seu meio e à educação ambiental, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento;

III – deve ser sempre considerado o equilíbrio dinâmico entre o tamanho da população e a conservação; e

IV – é admitida a exploração de componentes dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável e a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis, desde que sujeitas ao zoneamento, às limitações legais e ao Plano Manejo da área;

§ 6º O Plano Manejo da Reserva de Desenvolvimento Sustentável definirá as zonas de proteção integral, de uso sustentável e de amortecimento e corredores ecológicos, e será aprovado pelo Conselho Deliberativo da unidade.

Art. 21. A Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.

§ 1º O gravame de que trata este artigo constará de termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental, que verificará a existência de interesse público, e será averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis.

§ 2º Só poderá ser permitida, na Reserva Particular do Patrimônio Natural, conforme se dispuser em regulamento:

I - a pesquisa científica;

II - a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais;

III - (VETADO)

§ 3º Os órgãos integrantes do SNUC, sempre que possível e oportuno, prestarão orientação técnica e científica ao proprietário de Reserva Particular do Patrimônio Natural para a elaboração de um Plano Manejo ou de Proteção e de Gestão da unidade.

CAPÍTULO IV

DA CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.

§ 1º (VETADO)

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

§ 3º No processo de consulta de que trata o § 2º o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.

§ 4º Na criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica não é obrigatória a consulta de que trata o § 2º deste artigo.

§ 5º As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades de grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

§ 6º A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecido no § 2º deste artigo.

§ 7º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.

Art. 23. A posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável serão regulados por contrato, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.

§ 1º As populações de que trata este artigo obrigam-se a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação.

§ 2º O uso dos recursos naturais pelas populações de que trata este artigo obedecerá às seguintes normas:

I – proibição do uso de espécies localmente ameaçadas de extinção ou de práticas que danifiquem os seus habitats;

II – proibição de práticas ou atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas;

III – demais normas estabelecidas na legislação, no Plano de Manejo da unidade de conservação e no contrato de concessão de direito real de uso.

Art. 24. O subsolo e o espaço aéreo, sempre que influírem na estabilidade do ecossistema, integram os limites das unidades de conservação.

Art. 25. As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural devem possuir zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos.

§ 1º O órgão responsável pela administração da unidade estabelecerá normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos de uma unidade de conservação.

§ 2º Os limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos e as respectivas normas de que trata o § 1º poderão ser definidas no ato de criação da unidade ou posteriormente.

Art. 26. Quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.

Parágrafo único. O regulamento desta Lei disporá sobre a forma de gestão integrada do conjunto das unidades.

Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo.

§ 1º O Plano de Manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

§ 2º Na elaboração, a atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, será assegurada a ampla participação da população residente.

§ 3º O Plano de Manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação.

Art. 28. São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos.

Parágrafo único. Até que seja elaborado o Plano de Manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições

e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.

Art. 29. Cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgios de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso, e, na hipótese prevista no § 2º do art. 42, das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

Art. 30. As unidades de conservação podem ser geridas por organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão.

Art. 31. É proibida a introdução nas unidades de conservação de espécies não autóctones.

§ 1º Excetuam-se do disposto neste artigo as Áreas de Proteção Ambiental, as Florestas Nacionais, as Reservas Extrativistas e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável, bem como os animais e plantas necessários à administração e às atividades das demais categorias de unidades de conservação, de acordo com o que se dispuser em seu regulamento e no seu Plano de Manejo da unidade.

§ 2º Nas áreas particulares localizadas em Refúgios de Vida Silvestre e Monumentos Naturais podem ser criados animais domésticos e cultivadas plantas consideradas compatíveis com as finalidades da unidade, de acordo com o que dispuser o seu Plano de Manejo.

Art. 32. Os órgãos executores articular-se-ão com a comunidade científica com o propósito de incentivar o desenvolvimento de pesquisas sobre a fauna, a flora e a ecologia das unidades de conservação e sobre formas de uso sustentável dos recursos naturais, valorizando-se o conhecimento das populações tradicionais.

§ 1º As pesquisas científicas nas unidades de conservação não podem colocar em risco a sobrevivência das espécies integrantes dos ecossistemas protegidos.

§ 2º A realização de pesquisas científicas nas unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e reserva Particular do Patrimônio Natural, depende de aprovação prévia e está sujeita à fiscalização do órgão responsável por sua administração.

§ 3º Os órgãos competentes podem transferir para as instituições de pesquisa nacionais, mediante acordo, a atribuição de aprovar a realização de pesquisas científicas e de credenciar pesquisadores para trabalharem nas unidades de conservação.

Art. 33. A exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de unidade de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, dependerá de prévia autorização e sujeitará o explorador a pagamento, conforme disposto em regulamento.

Art. 34. Os órgãos responsáveis pela administração das unidades de conservação podem receber recursos ou doações de qualquer natureza, nacionais ou internacionais, com ou sem encargos, provenientes de organizações privadas ou públicas ou de pessoas físicas que desejarem colaborar com a sua conservação.

Parágrafo único. A administração dos recursos obtidos cabe ao órgão gestor da unidade, e estes serão utilizados exclusivamente na sua implantação, gestão e manutenção.

Art. 35. Os recursos obtidos pelas unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral mediante a cobrança de taxa de visitação e outras rendas decorrentes de arrecadação, serviços e atividades da própria unidade serão aplicados de acordo com os seguintes critérios:

I – até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na implementação, manutenção e gestão da própria unidade;

II – até cinqüenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na regularização fundiária das unidades de conservação do Grupo;

III – até cinqüenta por cento, e não menos que quinze por cento, na implementação, manutenção e gestão de outras unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral.

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciado, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.

§ 2º Ao órgão ambiental licenciado compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

CAPÍTULO V

DOS INCENTIVOS, ISENÇÕES E PENALIDADES

Art. 37. (VETADO)

Art. 38. A ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importem inobservância aos preceitos desta Lei e a seus regulamentos ou resultem em dano à flora, à fauna e aos demais atributos naturais das unidades de conservação, bem como às suas instalações e às zonas de amortecimento e corredores ecológicos, sujeitam os infratores às sanções previstas em lei.

Art. 39. Dê-se ao art. 40 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, a seguinte redação:

"Art. 40. (VETADO)"

"§ 1º Entende-se por Unidades de Conservação de Proteção Integral as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, os Parques Nacionais, os Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida Silvestre." (NR)

"§ 2º A ocorrência de dano afetando espécies ameaçadas de extinção no interior das Unidades de Conservação de Proteção Integral será considerada circunstância agravante para a fixação da pena." (NR)

"§ 3º"

Art. 40. Acrescenta-se à Lei nº 9.605, de 1998, o seguinte art. 40-A:

"Art. 40-A. (VETADO)"

"§ 1º Entende-se por Unidades de Conservação de Uso Sustentável 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."(AC)

"§ 2º A ocorrência de dano afetando espécies ameaçadas de extinção no interior das Unidades de Conservação de Uso

Sustentável será considerada circunstancia agravante para a fixação da pena."(AC)

"§ 3º Se o crime for culposos, a pena será reduzida à metade."(AC)

CAPÍTULO VI DAS RESERVAS DA BIOSFERA

Art. 41. A Reserva da Biosfera é um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, com os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações.

§ 1º A Reserva da Biosfera é constituída por:

I – uma ou várias áreas-núcleo, destinadas à proteção integral da natureza;

II – uma ou várias zonas de amortecimento, onde só são admitidas atividades que não resultem em dano para as áreas-núcleo; e

III – uma ou várias zonas de transição, sem limites rígidos, onde o processo de ocupação e o manejo dos recursos naturais são planejados e conduzidos de modo participativo e em bases sustentáveis.

§ 2º A Reserva da Biosfera é constituída por áreas de domínio público ou privado.

§ 3º A Reserva da Biosfera pode ser integrada por unidades de conservação já criadas pelo Poder Público, respeitadas as normas legais que disciplinam o manejo de cada categoria específica.

§ 4º A Reserva da Biosfera é gerida por um Conselho Deliberativo, formado por representantes de instituições públicas, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser em regulamento e no ato de constituição da unidade.

§ 5º A Reserva da Biosfera é reconhecida pelo Programa Intergovernamental - O Homem e a Biosfera – MAB -, estabelecido pela Unesco, organização da qual o Brasil é membro.

CAPÍTULO VII

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 42. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes.

§ 1º O Poder Público, por meio do órgão competente, priorizará o reassentamento das populações tradicionais a serem realçadas.

§ 2º Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e os locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.

§ 3º Na hipótese prevista no § 2º, as normas regulando o prazo de permanência e suas condições serão estabelecidas em regulamento.

Art. 43. O Poder Público fará o levantamento nacional das terras devolutas, com o objetivo de definir áreas destinadas à conservação da natureza, no prazo de cinco anos após a publicação desta Lei.

Art. 44. As ilhas oceânicas e costeiras destinam-se prioritariamente à proteção da natureza e sua destinação para fins diversos deve ser precedida de autorização do órgão ambiental competente.

Parágrafo único. Estão dispensados da autorização citada no caput os órgãos que se utilizam das citadas ilhas por força de dispositivos legais ou quando decorrente de compromissos legais assumidos.

Art. 45. Excluem-se das indenizações referentes à regularização fundiária das unidades de conservação, derivadas ou não de desapropriação:

I - (VETADO)

II - (VETADO)

III – as espécies arbóreas declaradas imunes de corte pelo Poder Público;

IV – expectativas de ganhos e lucro cessante;

V – o resultado de cálculo efetuando mediante a operação de juros compostos;

VI – as áreas que não tenham prova de domínio inequívoco e anterior à criação da unidade.

Art. 46. A instalação de redes de abastecimento de água, esgoto, energia e infraestrutura urbana em geral, em unidades de conservação onde estes equipamentos são admitidos depende de prévia aprovação do órgão responsável por sua administração, sem prejuízo da necessidade de elaboração e estudos de impacto ambiental e outras exigências legais.

Parágrafo único. Esta mesma condição se aplica à zona de amortecimento das unidades do Grupo de Proteção Integral, bem como às áreas de propriedade privada inseridas nos limites dessas unidades e ainda não indenizadas.

Art. 47. O órgão ou empresa, público ou privado, responsável pelo abastecimento de água ou que faça uso de recursos hídricos, beneficiário da proteção proporcionada por uma unidade de conservação, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, de acordo com o disposto em regulamentação específica.

Art. 48. O órgão ou empresa, público ou privado, responsável pela geração e distribuição de energia elétrica, beneficiário da proteção oferecida por uma unidade de conservação, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, de acordo com o disposto em regulamentação específica.

Art. 49. A área de uma unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral é considerada zona rural, para os efeitos legais.

Parágrafo único. A zona de amortecimento das unidades de conservação de que trata este artigo, uma vez definida formalmente, não pode ser transformada em zona urbana.

Art. 50. O Ministério do Meio Ambiente organizará e manterá um Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, com a colaboração do Ibama e dos órgãos estaduais e municipais competentes.

§ 1º O Cadastro a que se refere este artigo conterá os dados principais de cada unidade de conservação, incluindo, dentre outras características relevantes, informações sobre espécies ameaçadas de extinção, situação fundiária, recursos hídricos, clima, solos e aspectos socioculturais e antropológicos.

§ 2º O Ministério do Meio Ambiente divulgará e colocará à disposição do público interessado os dados constantes do Cadastro.

Art. 51. O Poder Executivo Federal submeterá à apreciação do Congresso Nacional, a cada dois anos, um relatório de avaliação global da situação das unidades de conservação federais do País.

Art. 52. Os mapas e cartas oficiais devem indicar as áreas que compõem o SNUC.

Art. 53. O Ibama elaborará e divulgará periodicamente uma relação revista e atualizada das espécies da flora e da fauna ameaçadas de extinção no território brasileiro.

Parágrafo único. O Ibama incentivará os competentes órgãos estaduais e municipais a elaborarem relações equivalentes abrangendo suas respectivas áreas de jurisdição.

Art. 54. O Ibama, excepcionalmente, pode permitir a captura de exemplares de espécies ameaçadas de extinção destinadas a programas de criação em cativeiro ou formação de coleções científicas, de acordo com o disposto nesta Lei e em regulamentação específica.

Art. 55. As unidades de conservação e áreas protegidas com base nas legislações anteriores e que não pertençam às categorias previstas nesta Lei serão reavaliadas, no todo ou em parte, no prazo de até dois anos, com o objetivo de definir sua destinação com base na categoria e função para as quais foram criadas, conforme o disposto no regulamento desta Lei.

Art. 56. (VETADO)

Art. 57. Os órgãos federais responsáveis pela execução das políticas ambiental e indigenista deverão instituir grupos de trabalho para, no prazo de cento e oitenta dias a partir da vigência desta Lei, propor as diretrizes a serem adotadas com vistas à regularização das eventuais superposições entre áreas indígenas e unidades de conservação.

Parágrafo único. No ato de criação dos grupos de trabalho serão fixados os participantes, bem como a estratégia de ação e a abrangência dos trabalhos, garantida a participação das comunidades envolvidas.

Art. 58. O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que for necessário à sua aplicação, no prazo de cento e oitenta dias a partir da data de sua publicação.

Art. 59. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 60. Revogam-se os arts. 5º e 6º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965; o art. 5º da Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967; e o art. 18 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Brasília, 18 de julho de 2000; 179º da Independência e 112º da República.

MARCO ANTÔNIO DE OLIVEIRA MACIEL

José Sarney Filho

Este texto não substitui o original publicado no Diário Oficial da União - Seção 1 de 19/07/2000

Publicação: Diário Oficial da União - Seção 1 - 19/7/2000, Página 1 (Publicação Original) Coleção de Leis do Brasil - 2000)