

# Boas razões para se criar um instituto de unidades de conservação

Categories : [Marc Dourojeanni](#)

A ministra Marina Silva anunciou nesta quarta-feira a criação do Instituto Brasileiro de Conservação da Biodiversidade, que terá por missão a gestão do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Esta não é uma idéia nova, mas é uma excelente idéia. Praticamente todos os países onde as áreas protegidas (sinônimo para “unidades de conservação”) funcionam bem e cumprem razoavelmente suas finalidades ambiental, social e econômica, têm uma administração autônoma. Nesta nota se oferece algumas razões para separar as unidades de conservação do Ibama e geri-las através de uma instituição diferenciada e autônoma e também algumas recomendações para não se repetir erros.

Primeiramente deve-se lembrar que as [unidades de conservação federais](#) somam mais de 60 milhões de hectares, ou seja, 7% do território nacional. Mesmo que nem todas sejam de propriedade da União, a maior parte é terra pública ou deveria sê-lo e o resto, embora possa ser privado, também deve ser gerido pelo poder público. O Ibama, portanto, tem a responsabilidade de administrar mais terras que qualquer outra instituição pública ou privada que existe no Brasil. Só a Funai poderia superá-lo, mas a responsabilidade dessa fundação é diferente, pois a terra das reservas indígenas é dos povos indígenas e a sua gestão corresponde aos próprios. Apenas a evidência das dimensões colossais da responsabilidade de gerir as unidades de conservação de um país como o Brasil já seria argumento suficiente para brindar algumas condições especiais à instituição que as administra.

Em segundo lugar, lamentavelmente, deve-se reconhecer que o Ibama, apesar de louváveis esforços ao longo de seus 19 anos de existência, não tem conseguido uma qualidade de gestão, sequer perto do mínimo necessário para que o SNUC cumpra suas funções. Existem milhares de referências a cada ano sobre a situação, às vezes dramáticas, das unidades de conservação federais. Os problemas que as impactam incluem: ausência de manejo técnico efetivo, reduzido controle de atividades ilegais dentro delas e no seu entorno, tolerância ou inação frente às invasões e a reclamos espúrios de terceiros (a maioria delas apresenta algum grau de assentamentos ilegais), falta de regularização fundiária (apenas cerca de 30% das unidades estão regularizadas), carência de infra-estrutura de visitação ou abandono e mau uso das existentes.

A maior parte das unidades de conservação não tem planos de manejo e estes são raramente aplicados; tampouco foram criados todos os conselhos de gestão ou assessores e, se existem, não funcionam bem e, claro, a visitação às unidades, que é de pouco menos de dois milhões de pessoas por ano, é muitas vezes inferior ao seu potencial, não contribuindo como poderia ao turismo e ao desenvolvimento econômico, nem à educação ambiental. Pelas razões anteriores, muitas unidades de conservação são consideradas como terra abandonada ou desperdiçada

pelas populações locais, que não as querem.

### Baixa prioridade para uma tarefa colossal

A falta de apoio político e, em consequência, de recursos econômicos e de pessoal para fazer uma boa gestão das áreas protegidas não pode ser atribuída simplesmente ao Ibama, ao Ministério do Meio Ambiente ou ao governo de turno. Sua origem é muito mais complexa e está enraizada na cultura dos povos da América Latina, que sempre viram na natureza um obstáculo para o desenvolvimento. Nem os enormes esforços de educação e conscientização ambiental realizados nas últimas duas décadas têm mudado o quadro, como se confirma a cada vez que se deve escolher entre uma barragem e a natureza, ou entre uma estrada e uma unidade de conservação.

Não obstante, deve-se reconhecer que o comportamento do Ibama não tem contribuído para melhorar essa percepção. Ao manter a maior parte de seus parques e reservas fechados à espera utópica de mais recursos para manejá-los, conforme o figurino e por não resolver a situação fundiária, o Ibama tem afastado importantes aliados e, pelo contrário, arrecadado muitos inimigos.

Onde os parques abertos ao uso público são evidentemente o motor da economia e do emprego, a população os apóia e os defende energicamente. Bons exemplos, entre outros, são [Iguaçu \(Paraná\)](#) e [Serra do Cipó \(Minas Gerais\)](#). Quando o parque do Iguaçu foi ameaçado pela malfadada “Estrada do Colono”, teve uma multidão de defensores devido a sua contribuição evidente à economia local. Se a visitação nele fosse proibida desde seu estabelecimento, como acontece com tantos outros parques, ninguém na região teria se oposto à estrada. De fato, a estratégia do Ibama em relação às unidades de conservação tem sido excessivamente cauta e, de outra parte, seus investimentos, quando teve recursos, foram usados de forma inadequada, como mostram as infra-estruturas sem uso apropriado em demasiados locais. A Costa Rica, pelo contrário, compreendeu desde o primeiro momento que era imperioso que seus parques nacionais fossem abertos ao público, inclusive quase sem infra-estruturas ou com instalações precárias, feitas pelos próprios profissionais e os guarda-parques. Nesse país os parques nacionais são hoje unanimidade nacional.

O curioso é que muito do comportamento do Ibama com relação às unidades de conservação está relacionado ao fato que, na realidade, elas não têm verdadeira prioridade dentro da casa e as decisões mais importantes sobre as mesmas são tomadas em geral por pessoas que não conhecem o tema, nem se interessam por ele. A Diretoria de Ecossistemas (Direc), que na teoria tem responsabilidade sobre a maioria das unidades de conservação, é uma repartição essencialmente técnico-normativa, sem autoridade direta. A gestão corresponde efetivamente às repartições do Ibama em cada estado e que tem numerosas outras prioridades que parecem ser mais importantes, como a fiscalização do desmatamento, o licenciamento da exploração de madeira e o controle de seu transporte ou, o licenciamento ambiental.

A baixa prioridade que recebem as unidades de conservação se manifesta pelo fato que, com freqüência, a previsão orçamentária para elas é usada para resolver outros problemas politicamente prioritários. A maior parte dos chefes das áreas protegidas nem sequer conhece o orçamento finalmente aprovado da sua unidade e não tem controle sobre a sua execução. Evitar situações como as mencionadas seria uma das principais virtudes de se administrar as unidades de conservação através de uma entidade autônoma e dedicada exclusivamente a essa tarefa. Para isso a nova instituição deveria dispor de uma autonomia de gestão maior da que dispõe o atual Ibama, com capacidade de aplicar os seus recursos próprios.

Similarmente, as regras administrativas que são aplicadas para o setor público como um todo ou para o Ibama nem sempre são viáveis em unidades de conservação. Nestas, por múltiplas razões, se trabalha mais nos finais de semana ou nas férias que em horário normal. De fato não existe horário normal, pois as emergências, como fogos ou acidentes, acontecem em qualquer momento do dia ou da noite. Pela distância, o isolamento e os perigos que o ameaçam, o pessoal das áreas protegidas precisa de distribuição especial de períodos de descanso. Os seguros de vida e de saúde devem ser diferenciados, as condições de rotação são diferentes, o uso de fardas e armas é necessário, como também o é um treinamento especial muito mais intenso que para outros servidores e, por exemplo, autorização para conduzir veículos e aeronaves que pertencem ao Estado.

Já existe certa flexibilidade nas unidades de conservação, ganha com grande esforço, embora seja ainda insuficiente e precária como é testemunhado pelas constantes demandas do pessoal que, como em outras categorias, também passa pelos reclamos salariais. Instituições, como o *US National Parks Service* dos EUA, *Parks Canada* ou, bem mais perto, a *Administración de Parques Nacionales* da Argentina, países onde as unidades de conservação têm apoio ativo da sociedade, baseiam muito de seus sucessos nessa autonomia administrativa e no *esprit de corps* que ela implica.

## **Evitar erros**

É verdade que muito do sucesso de uma autarquia como a proposta vai depender de como é constituída. Por exemplo, pode-se assumir que serviria de pouco uma nova instituição onde se juntam, sob um mesmo teto, parques e reservas, florestas nacionais e reservas extrativistas. A gestão destas categorias, por bons motivos, já está separada dentro do atual Ibama. A antes mencionada Direc se ocupa das unidades de conservação mais convencionais, as de proteção integral, e algumas outras categorias como as áreas de proteção ambiental (APAs) e as reservas particulares de patrimônio natural (RPPNs). As florestas nacionais dependem de outra direção, a de florestas (Dref) e, as reservas extrativistas dependem de uma terceira direção. As florestas nacionais e as reservas extrativistas, não obstante serem contribuintes potenciais importantes para a conservação da biodiversidade têm por objetivo principal o aproveitamento sustentável de recursos naturais. As características da sua gestão são fundamentalmente diferentes das que se aplicam em áreas de preservação permanente. A prudência indica não misturá-las.

---

Com efeito, juntar essas categorias, das quais as florestas nacionais nem sequer são consideradas unidades de conservação na maioria dos outros países do mundo, é provocar uma nova edição dos conflitos atuais. As florestas nacionais, especialmente após a criação do Serviço Florestal Brasileiro, têm uma vocação de produção de madeira importante e, pelos recursos econômicos que pode gerar, passarão a ter prioridade sobre as outras. As reservas extrativistas apresentam uma problemática social e econômica muito particular e demandante. Dependendo do posicionamento filosófico da liderança da nova instituição a balança poderia se inclinar em favor de uma (proteção integral) ou outra tendência (aspectos sociais nas reservas extrativistas) prejudicando a uns ou outros e à efetividade geral. Juntar esses três temas numa instituição só é criar uma tensão interna que terminaria por anular os pretensos benefícios. Sem entrar em questões legais, o lógico é que as florestas nacionais sejam administradas diretamente pelo novo Serviço Florestal, como se faz com sucesso em outros países. As reservas extrativistas e quiçá algumas outras categorias poderiam continuar sob a administração do Ibama.

À parte da autonomia e flexibilidade administrativa, a nova instituição deveria levar a sério a participação efetiva da sociedade na gestão do sistema federal. O máximo órgão do novo instituto deveria ser um conselho presidido pelo Ministério do Meio Ambiente e formado pelos representantes de outras áreas do setor público federal e estadual cuja presença é indispensável, como turismo e, em especial, por uma porção significativa da sociedade nacional, acadêmica e não-governamental. Este conselho, dentro do marco da legislação, deveria dispor de poderes para aprovar os planos anuais da entidade, opinar sobre as propostas de novas áreas protegidas ou a modificação das existentes, supervisar e monitorar a execução orçamentária e a execução do plano do sistema, dentre outras faculdades. O presidente ou chefe da instituição deveria responder a este conselho e atuar como seu secretário executivo.

## E o Ibama?

Pode-se perguntar como iria ficar o Ibama após a saída de parte das suas responsabilidades sobre a pesca e as florestas e, agora, quiçá as unidades de conservação. Tanto mais porque o autor desta coluna teve participação vinte anos antes, como funcionário do Banco Mundial, a favor da fusão do IBDF, Sema, Sudhevea e Sudepe para formar o Ibama. A resposta é dupla. De uma parte, deve-se levar em conta que nos anos 1980 não existia um Ministério do Meio Ambiente e que as instituições fusionadas nem pertenciam ao mesmo setor público. Nesse momento reuni-las era um imperativo para evitar conflitos e duplicações custosas (por exemplo, a Sema tinha-se empenhado numa competição um tanto absurda com o IBDF para estabelecer unidades de conservação, o que obviamente não era a sua função) e para que a sociedade possa interagir com uma entidade responsável no governo. Assim, o Ibama é, em certa medida, um precursor do Ministério. De outra parte, desde os anos 1980 os problemas ambientais do país têm se multiplicado e complicado em proporção que por então era inimaginável, sem mencionar os mais recentes requerimentos associados ao efeito estufa.

Atualmente, a idéia de que uma instituição gigante possa, ela sozinha, tratar adequadamente

tantos assuntos tão complexos e diversificados não se sustenta mais. Conseqüentemente, o Ibama, quiçá sob outra denominação, vai ficar muito bem, com muitas tarefas cruciais, que pelo momento não consegue confrontar. Provavelmente fique com as funções que correspondiam antigamente à Sema. Na ocasião, esta apenas começava a pensar em licenciamento ambiental, assunto que hoje é de extrema importância como os reclamos diários de políticos e empresários o demonstram. Até países de porte médio possuem uma entidade especializada em licenciamento ambiental sendo óbvio que um país das proporções continentais do Brasil necessite, mais que outros, de uma agência especializada. Esta deveria contemplar também, como no caso da *Environmental Protection Agency (EPA)* dos EUA e de muitos outros países, a problemática da contaminação ambiental e do ambiente urbano, assuntos estes que o Ibama só vê de soslaio. Uma solução deste tipo ajudaria a resolver os reclamos do setor empresarial referentes à agilidade e eficiência do licenciamento ambiental.

À parte do fato que muitos países da América Latina, como os países desenvolvidos, já dispõem de entidades especializadas para suas áreas protegidas, o desmembramento das suas mega-instituições ambientais é uma tendência geral. Não faz muito tempo foi a vez do Inderena da Colômbia que agora dispõe, como Venezuela, Costa Rica, Argentina e outros países, de um instituto de áreas protegidas; e isso vai ocorrer provavelmente muito rápido com o Inrena do Peru. Em todas as partes tal fato acontece pelos mesmos motivos mencionados acima: o tema ambiental já é complexo demais e cada um dos seus elementos requer dedicação exclusiva e especializada, sem prejuízo da coordenação que deve ser uma das funções primordiais do Ministério do Meio Ambiente e do Conama.