

## As ONGs frente ao novo instituto criado a partir da divisão do Ibama

Categories : [Suzana Padua](#)

Desde quarta-feira passada, dia de 6 junho, 13 ONGs vêm se articulando para se posicionarem coerentemente frente ao novo instituto, criado recentemente para cuidar das unidades de conservação. Coube a Adriana Ramos, do Instituto Socioambiental (ISA) incluir todos os comentários e as sugestões dos participantes, que incessantemente se comunicaram via internet. O texto a ser apresentado aos tomadores de decisão está na íntegra mais adiante.

A necessidade da criação de um novo instituto foi largamente discutida, e a idéia aprovada por todos. As razões são explicadas no próprio documento e também na constatação de que o Ibama atual aglutina funções que nem sempre priorizam a conservação das unidades de conservação. Analuce Freitas, da The Nature Conservancy (TNC), trabalhou com um grupo de ONGs do Fórum Brasileiro de Áreas Protegidas, diretamente junto ao Ministério do Meio Ambiente. Os dados que apresentou são contundentes e reforçam a necessidade de medidas urgentes de mudanças estruturais. Por exemplo, dos 6100 funcionários, apenas 1773 trabalham diretamente nas unidades de conservação. A verba alocada ao Ibama é de aproximadamente 1 bilhão de reais, orçamento este que não cresce na mesma proporção dos hectares de áreas protegidas, que afortunadamente quase duplicaram nos últimos cinco anos com a criação de novas unidades de conservação. Somente 20% deste montante são destinados às unidades de conservação.

Estes números se tornam ainda mais alarmantes quando consideramos que as áreas protegidas federais representam aproximadamente 13% do território nacional (4.16% de proteção integral e 9.16% em unidades de uso sustentável), dados também fornecidos pela TNC. Levando-se em conta que as unidades de conservação estão entre as estratégias mais importantes de proteção adotadas pelo governo, questiona-se o que recebem as demais áreas de atuação. Pesquisa, educação ambiental, envolvimento das comunidades do entorno, e outras medidas de incentivo à valorização das áreas naturais continuam a receber sobras de orçamentos e não contam com constância de investimentos, o que seria um mínimo para se planejar e implementar ações que beneficiassem efetivamente as questões sócio-ambientais ligadas à proteção e à manutenção do patrimônio natural brasileiro.

Essas são algumas das razões que levaram o grupo de ONGs a reconhecer que, mesmo que o Ibama cumpra funções importantes de licenciamento e monitoria, a proteção das unidades de conservação fica muito a desejar na estrutura atual. A criação do novo instituto, cujo nome sugerido é Instituto Brasileiro de Conservação da Biodiversidade, pode ser um caminho de mudanças que contemple as necessidades evidenciadas e preencha as lacunas que hoje inviabilizam a proteção integral das unidades de conservação no território nacional.

## **Parecer e proposta para o Instituto Brasileiro de Conservação da Biodiversidade**

### **Justificativa**

A criação de uma nova instituição para lidar com a conservação da natureza em âmbito federal constitui uma oportunidade de reparar uma situação que atualmente é inadequada face às exigências postas no cenário global. Hoje está clara a importância da manutenção da diversidade biológica para a garantia da vida no planeta, o que não tem sido devidamente contemplado pelas instituições governamentais existentes. A conservação é uma dimensão fundamental do desenvolvimento, e pode constituir uma vantagem comparativa (social, política e econômica) do Brasil frente a outros países.

A necessidade de uma melhor definição de objetivos e atribuições das instituições responsáveis pela gestão ambiental, a dimensão, a quantidade e a dispersão das áreas protegidas reforçam a justificativa da criação de uma nova instituição. Ainda que as unidades de conservação (UCs) constituam a estratégia principal do novo instituto, é imperativo conceber e aperfeiçoar estratégias eficazes de conservação da biodiversidade para além destas, prover maior transparência, atuação mais especializada, com uma gestão mais eficiente e eficaz, que permita a inserção da gestão da biodiversidade nas dinâmicas de desenvolvimento regional. Do mesmo modo, a nova instituição deve atuar a partir de uma visão mais integrada da paisagem, dos processos ecológicos, e das relações com a sociedade, tanto em termos da participação desta como dos benefícios a ela auferidos por meio dos serviços ambientais.

A nova instituição deve promover uma melhor compreensão por parte da sociedade da importância da conservação da diversidade biológica, em todas as suas dimensões, e dos serviços ambientais, prestados pela natureza, sobretudo diante das mudanças climáticas globais. Deve, também, estar apta a melhor aproveitar as oportunidades globais que favoreçam a proteção das florestas nativas e outros ecossistemas naturais, evitando a exploração insustentável dos recursos naturais.

O instituto deve tratar da gestão da diversidade biológica (incluindo os processos ecológicos e evolucionários) com base no planejamento da paisagem (como estabelecido nas decisões V/6 e VII/11 da Convenção da Diversidade biológica, relativas ao Enfoque Ecossistêmico). O novo órgão deve incorporar uma visão abrangente, de uma gestão ambiental mais integrada, no território e que vise potencializar a conservação da natureza também em outros espaços territoriais, levando em conta a conectividade ecológica e a necessidade de recuperação de áreas degradadas.

O Brasil, como país campeão em termos de diversidade biológica, deve cumprir suas responsabilidades e ir além de cumprir os compromissos assumidos como signatário da Convenção sobre a Diversidade Biológica e as metas do seu Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas (Decisão VII/28 da CDB). Deve assumir um papel de liderança e criatividade nas questões ligadas à conservação, ao uso sustentável e à repartição de benefícios oriundos da

---

biodiversidade.

## **Histórico**

A criação do Instituto Brasileiro de Conservação da Biodiversidade foi anunciada pelo governo federal para “promover maior eficiência e eficácia na execução de ações da política nacional de unidades de conservação da natureza e proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União, bem como na execução das políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis, apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União (...) caberá ao Instituto fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade, de acordo com as diretrizes proferidas pelo Ministério do Meio Ambiente”.

A idéia de um órgão específico para gestão das áreas protegidas é, há muito, debatida e proposta por diferentes segmentos do ambientalismo. Em dezembro de 2002, [Paulo Nogueira-Neto](#) defendia a criação do Instituto Brasileiro de Unidade de Conservação (IBUC), e teve o aval do então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, para elaborar uma proposta. Em artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo, Nogueira-Neto apresentou o argumento central da proposta: “o Ibama permaneceu relativamente estagnado na sua organização, numa época em que os problemas ambientais aumentaram enormemente”.

O exemplo do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, que se tornou administrativamente autônomo e conseguiu alcançar um alto nível de eficiência reforçava a idéia de que era fundamental reorganizar o Ibama. Para Paulo Nogueira Neto, “o principal e primeiro item de qualquer reforma do Ibama” deveria ser “dar autonomia ao conjunto das unidades de conservação”.

Também dentro do Ibama, no âmbito da Diretoria de Ecossistemas (Direc), essa proposta sempre esteve latente. Em 1997, os servidores do Ibama lotados em unidades de conservação (UCs), reunidos no V Workshop de Chefes de Unidades de Conservação, em Camaçari, na Bahia, propuseram a criação do Instituto Nacional de Parques e Reservas (INPAR). A ênfase principal, neste caso, foi dada às unidades de conservação de proteção integral.

## **Contexto**

A aprovação da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), estabelecendo uma abordagem sistêmica ao conjunto de categorias de unidades de conservação e outras áreas protegidas (Art. 26), entretanto, alterou o rumo das discussões, demonstrando ser necessário tratar todas as categorias de unidades de conservação juntas.

Outras mudanças conceituais importantes também têm ocorrido, em especial no que concerne à perspectiva sócio-ambiental. A elaboração do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas, a

---

criação da Diretoria Sócio-ambiental; da Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, entre outros, são exemplos que demonstram uma opção política de inclusão social assumida pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) de implementar uma visão mais ampla e adequada no tratamento da questão da conservação ambiental. Inclui, no rol de seus planos e programas, a atenção a outros espaços territoriais especialmente protegidos, públicos e privados, e às populações que ali vivem.

Por isso mesmo, a menção, na exposição de motivos de criação do Instituto Chico Mendes – aqui proposto como Instituto Brasileiro de Conservação da Biodiversidade – à “necessidade de consolidar a atuação governamental na execução da política nacional de unidades de conservação da natureza, na execução de políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União” traz uma abordagem reducionista. Trata-se de um objetivo que restringe o papel da nova instituição a apenas uma parte do desafio posto pelo conjunto de políticas formuladas nos últimos quatro anos. O Instituto Brasileiro de Conservação da Biodiversidade deve nascer com essa visão ampla, integradora e sistêmica incorporada desde sua origem e em sua estrutura inicial. Só assim, terá condições de efetivamente fazer a diferença na gestão da diversidade biológica, em todas as suas dimensões, e na gestão eficiente das áreas protegidas.

A visão ampla e integradora e a atuação por meio de sistemas se coadunam com os modelos mais modernos de gestão e se opõem ao padrão mecanicista que predominou nas últimas décadas. Potencializam a ação governamental por meio de maior articulação, ao invés de tratar as partes isoladamente, e, com isso, permitem maior eficácia na gestão pública, sobretudo nos campos do desenvolvimento sustentável e da conservação.

### **Da divisão de competências**

Um dos problemas evidentes da atuação do Ibama diz respeito aos conflitos e sobreposições de competências existentes hoje. A criação de uma nova instituição precisa assegurar a resolução desta questão, estabelecendo claramente as atribuições de cada instituição responsável pela gestão ambiental no âmbito federal.

Se a formulação e a aprovação de políticas e programas são de competência do próprio Ministério do Meio Ambiente, procurando inclusive manter a necessária integração entre elas, cabe a instituições específicas sua implementação. Sendo assim, cada uma deve manter capacidades próprias de ação e perspectivas de longo prazo para maior eficácia do desempenho de suas funções.

Este problema tem sido especialmente complexo no que diz respeito à Política Nacional de Áreas Protegidas. A estrutura prevista para o tratamento da questão estabelece de forma clara as atribuições a serem assumidas pelo Departamento de Áreas Protegidas do Ministério do Meio Ambiente:

I - subsidiar a formulação de políticas e normas e a definição de estratégias para a implementação de programas e projetos em temas relacionados com:

- a) a ampliação e a consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e outras áreas especialmente protegidas;
- b) a gestão de unidades de conservação e de outras modalidades de áreas especialmente protegidas;
- c) a implementação do SNUC; e
- d) a manutenção, com a colaboração do Ibama (sic) e dos órgãos estaduais e municipais responsáveis pela gestão das unidades de conservação integrantes do SNUC, do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação;

II - promover a articulação e o desenvolvimento institucional para a implementação do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas;

III - coordenar, na qualidade de secretaria-executiva, as atividades:

- a) da Comissão Coordenadora do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas;
- b) do Fórum Nacional de Áreas Protegidas; e
- c) da Comissão Brasileira do Programa Homem e a Biosfera (“MAB”), da UNESCO (COBRAMAB);

IV - estabelecer sistema de mosaicos de áreas protegidas, associando às unidades de conservação corredores ecológicos que garantam sua conectividade e o fluxo gênico da biodiversidade;

V - propor, coordenar e implementar programas e projetos na sua área de competência;

VI - acompanhar e avaliar tecnicamente a execução de projetos na sua área de atuação;

VII - coordenar e executar as políticas públicas decorrentes dos acordos e convenções internacionais ratificadas pelo Brasil na sua área de atuação;

VIII - assistir tecnicamente aos órgãos colegiados na sua área de atuação; e

IX - executar outras atividades que lhe forem atribuídas na área de sua atuação.

E para garantir a boa gestão do Sistema é preciso também assegurar, entre as prioridades da Diretoria de Áreas Protegidas do MMA:

- a articulação junto aos demais entes da federação visando a efetivação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, para o que os acordos de cooperação já firmados para a implementação do Plano Nacional de Áreas Protegidas são um importante instrumento;
- a implementação e o fortalecimento do Fórum Nacional de Áreas Protegidas como espaço de articulação e mobilização dos diversos segmentos da sociedade;
- a regulamentação de aspectos da legislação ainda pendentes, como os procedimentos para realização de consultas públicas relativas à criação de unidades de conservação; às categorias de unidades de conservação; etc.

Segundo [a proposta da MP 366](#), ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade caberá:

- I - executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais, relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;
- II - executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis, apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União;
- III - fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade; e
- IV - exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União.

Com base no acima exposto, e com o objetivo de propiciar uma estrutura mais adequada à implementação das políticas estabelecidas pelo atual governo, propomos as seguintes emendas ao texto da MP 366:

Art. 1º Fica criado o Instituto Brasileiro de Conservação da Biodiversidade, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:

I - executar ações da política nacional de áreas protegidas referentes às atribuições relativas à avaliação de lacunas na conservação, proposição, criação, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação federais, de modo a garantir maior

proteção e implementação, inclusive a conectividade ecológica nas paisagens;

II - executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis, ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais;

III - fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da diversidade biológica;

IV - exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; e

V - contribuir para a integração das ações de conservação, trabalhando de forma articulada com outros órgãos federais voltados à gestão territorial e responsáveis por outras áreas protegidas, devendo estabelecer diálogos com as comunidades locais, com a sociedade civil e demais interessados na conservação da natureza, inclusive envolvendo-os nos conselhos e na gestão das unidades de conservação;

VI – buscar a eficácia na gestão pública e a inovação nos mecanismos de conservação.

## **Estrutura e funcionamento**

Para que as finalidades acima descritas sejam alcançadas, é preciso que a estrutura interna e o modo de funcionamento do Instituto Brasileiro de Conservação da Biodiversidade garantam:

- mecanismos de gestão modernos e ágeis, com autonomia financeira e gerencial das unidades de conservação, com acompanhamento direto da estrutura central;
- divisão e especialização por biomas, visando as seguintes abordagens:
- análise de lacunas de estratégias de conservação de biodiversidade;
- desenvolvimento de pesquisa e planejamento visando a sustentabilidade atual e futura das estratégias de conservação;
- envolvimento das comunidades do entorno por meio de programas integrados de educação ambiental;
- implementação de processos de capacitação sistemática em todos os níveis;
- atuação junto a diversos órgãos públicos em todos os níveis e diferentes setores da sociedade, para integração com outras áreas protegidas;

- reconhecimento da dimensão cultural dos objetivos da conservação;
- estabelecimento de metas e mecanismos de monitoramento e de avaliação de desempenho.

Uma questão fundamental para a efetividade da nova instituição é sua política de recursos humanos. É fundamental assegurar:

- plano de carreira compatível;
- mecanismos de apoio à fixação de pessoal nas unidades de conservação;
- condições básicas de trabalho adequadas (recursos financeiros, humanos, e de infra-estrutura e equipamentos, adequados a uma gestão eficaz);
- qualificação profissional para gestão de áreas protegidas.

A relação com outros segmentos da sociedade também é um desafio que o novo instituto deve estar preparado para enfrentar. O diálogo deve ser constante e contínuo com setor privado e com os demais atores sociais e instituições cujas ações e intervenções estão inseridas na paisagem que se pretende conservar. Para tanto, é preciso:

- definição clara de objetivos, papéis e condições para o estabelecimento de parcerias com a sociedade civil organizada, visando fortalecer a ação na ponta, em especial na co-gestão de unidades de conservação;
- mecanismos de coordenação e articulação de ações com outros segmentos do governo, de modo a atuar no entorno das unidades de conservação, nos corredores ecológicos e nas áreas de conexão de remanescentes.
- estratégias de promoção de práticas compatíveis com a conservação das unidades de conservação, tais como a agroecologia, o agroextrativismo e o ecoturismo nessas áreas.

Essa também é uma abordagem relevante para permitir que a nova instituição possa inserir suas estratégias no âmbito das discussões e oportunidades relativas ao reconhecimento e potencial remuneração por serviços ambientais prestados pelas áreas protegidas. Essa perspectiva é especialmente importante no contexto das discussões internacionais e nacionais sobre as mudanças climáticas, no âmbito das quais a sustentabilidade das estratégias de conservação está inserida.

Por fim, é preciso que o Ministério do Meio Ambiente também assuma alguns compromissos fundamentais para que o instituto possa executar sua missão. Em especial, o avanço na regulamentação do SNUC (categorias, consultas, etc.), e a definição de uma estratégia de

---

financiamento para as áreas protegidas, na qual a proposta do Fundo Brasileiro para as Áreas Protegidas deve ser incluída. A dinamização do fundo de compensação, de modo a viabilizá-lo efetivamente, o que também é fundamental para a realização dos objetivos propostos.

## Contexto internacional

Duas convenções internacionais lavradas e decididas com importante participação brasileira, e ratificadas pelo Congresso Nacional, merecem destaque como diretrizes fundamentais para o foco da atuação do novo Instituto Brasileiro de Conservação da Biodiversidade, e merecem atenção para que o Brasil não só cumpra sua parte, mas aufera os benefícios do cumprimento desses acordos pelos demais países.

O mais importante e avançado instrumento de regulação internacional no campo aqui tratado é a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), que tem como objetivos a conservação e o uso sustentável da diversidade biológica e a justa repartição de seus benefícios. Entre suas decisões e mecanismos para sua implementação já definidos estão o Enfoque Ecossistêmico (sobretudo Decisões V/6 e VII/11) e o Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas (sobretudo Decisão VII/28 da CDB), entre outras. Esse último adota várias orientações sugeridas pela União Mundial pela Natureza (IUCN), inclusive as preocupações com a participação para uma efetiva gestão das unidades de conservação, a importância da consideração de outras áreas protegidas, sobretudo as áreas de conservação comunitária, a busca da efetividade de gestão, além das categorias internacionais de gestão. Entre os aspectos da CBD que ainda apresentam necessidade de melhor definição estão o regime internacional de acesso à diversidade biológica e os mecanismos de repartição de seus benefícios, inclusive internamente.

A realidade faz com que as mudanças climáticas sejam a principal preocupação de todo o mundo nos dias de hoje. Cada vez mais se reconhece a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (CQNUMC) como o instrumento adequado para a sua solução. Entre os aspectos de interesse para o Brasil está a possibilidade de fortalecer no país a proteção das florestas. O mais importante que essa situação nos traz, no entanto, é a consciência da importância e urgência da atuação forte em defesa de nossos ecossistemas naturais, seja como mitigação das mudanças climáticas, seja como melhor mecanismo para nossa adaptação a elas, como por exemplo, aumentando a nossa resiliência frente à tendência de aumento de catástrofes naturais. Isto é, fica cada vez mais evidente a importância dos serviços ecológicos.

Vale registrar também que a maior parte dos países que administra com sucesso suas áreas protegidas tem, entre as condições para esse êxito, a autonomia de gestão administrativa e financeira. Isso é especialmente válido para os países nos quais as áreas protegidas geram receita, com destaque para as atividades de turismo, tais como África do Sul e Estados Unidos. Este aspecto é tão ou mais importante no caso de países de ampla extensão territorial e sistema de áreas protegidas igualmente de grandes dimensões, como a Austrália e o Canadá, ou para os que gerem com qualidade, como é caso da Finlândia. Vários casos da África Oriental ou

Meridional, inclusive o Quênia e a Tanzânia, mesmo que tenham apresentado problemas graves, mostraram grandes avanços após a definição de instituição específica com maior autonomia. Entre nossos vizinhos, são conhecidos os casos da Argentina e da Colômbia, cujas instituições específicas para áreas protegidas têm cumprido funções importantes. Casos de relativa boa gestão de sistema de áreas protegidas são também o de Cuba, o do México e o da Costa Rica.

Cada um deles apresenta particularidades, e nenhum é modelo específico e direto para o caso brasileiro. Todavia, há destaques que podem ser considerados bons exemplos, inclusive com experiências interessantes de avaliação de integridade ecológica e definição de metas para melhoria do sistema. Há casos de sistema federados, similares aos nossos. Vários casos nacionais ou regionais contemplam definição de prioridades da conservação por meio de planejamento sistemático da conservação. Vários sistemas nacionais adotam as diretrizes do novo paradigma das áreas protegidas. Muitos têm particularidades (associação entre conservação e turismo, entre conservação e manejo sustentado, entre conservação e patrimônio histórico), mas os aspectos fundamentais são a especialização, a autonomia, a regularidade orçamentária, a modernidade gerencial, com avaliação de efetividade de gestão e da integridade ecológica, integração em sistemas e seu planejamento, com metas de conservação, prestação de contas (como relatórios anuais) entre outros mecanismos de mensurações dos resultados alcançados.