

Convite à implementação da Lei do SNUC

Categories : [Colunistas Convidados](#)

O artigo “Uma década com balancete questionável” do Professor Marc Dourojeanni, é muito oportuno e o assunto é tão relevante que merece um debate que poderá ser iniciado nesse espaço patrocinado pelo site OECO. Afinal, estamos tratando de um dos instrumentos legais mais importantes para a conservação ambiental do país.

Concordamos plenamente com o Professor Marc quanto à virtude da Lei do SNUC ao ordenar os textos legais existentes e avançar em diversos pontos como a descentralização da gestão das unidades de conservação (UCs) com a participação da sociedade civil em diversas etapas do processo e a criação dos conselhos consultivos. Os excelentes técnicos do governo e os experientes parlamentares que participaram do trabalho, o fizeram com muita dedicação e competência.

A Lei do SNUC, de 2000, sucede a Lei Nacional das Águas, de 1997, um marco no processo descentralizado e participativo na gestão das águas no âmbito nacional. A Agência Nacional das Águas aceitou o grande desafio e tem buscado, incessantemente, e conseguido, em diversas regiões do país, implantar o Sistema e a Política de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, de forma gradativa, sem atropelar os princípios da Lei. Foi e ainda é um desafio porque tanto o governo como a sociedade civil não tinham experiência no modelo definido pela Lei para trabalharem em conjunto.

A Lei do SNUC tem o mesmo espírito no que se refere ao processo participativo, o que é uma modernidade. Sua implementação nesse sentido, no entanto, está muito aquém das expectativas. Na maior parte dos processos locais, não se viu ainda nenhum esforço do ICMBio no sentido de promover a esperada descentralização das ações. Ao contrário, cada vez mais o processo ocorre sem debates. Parece que há um muro ao redor dos técnicos do Instituto, impedindo o diálogo. Essa foi a sensação que tivemos durante quase cinco anos de frustradas tentativas quando apresentamos uma proposta para dirimir o conflito existente no Parque Nacional do Itatiaia e nunca conseguimos discuti-la.

As audiências públicas, previstas em Lei, ocorrem, muitas vezes, somente para constar. As pessoas diretamente envolvidas na questão são convidadas a participar, mediante um pequeno aviso em jornais e não são informadas adequadamente do que vai acontecer. Os estudos não são profundos e a proposta não é construída em conjunto com esses interessados. É prática não se considerar e não se garantir os recursos necessários à implantação da UC, incluindo-se aí aqueles voltados para as desapropriações. No final, o resultado é uma UC fictícia, existente somente no

papel. Como conseqüências aparecem os conflitos e as pessoas que até então participavam na conservação por iniciativa própria, são taxados de intrusos e até de criminosos. No meio dessa confusão, a natureza não é contemplada.

Os planos de manejo são os instrumentos mais importantes para a gestão da UC. Contudo, não são alocados recursos financeiros para elaborá-lo. Na lista de prioridades para aplicação dos recursos, está, em primeiro lugar, aqueles a serem utilizados nas desapropriações dos imóveis particulares envolvidos pelos limites da UC. Nesse momento, o problema não é somente de recursos. Carecem também de soluções administrativas.

Os conselhos consultivos das UCs não estão sendo capacitados para exercer sua função. Os próprios chefes da UCs e os técnicos do ICMBio parecem refratários às questões sociais, como se esse fosse uma assunto de menor valor.

Mantendo a atenção no aspecto da participação da sociedade para a proteção ambiental, chamamos a atenção para entender a inclusão do Monumento Natural como UC de proteção integral na Lei do SNUC. Segundo informação do relator do projeto de lei, o objetivo dessa inclusão era a de se dispor de uma UC com o mesmo grau de rigor de um Parque Nacional para a conservação ambiental, mas onde fosse possível a permanência das propriedades privadas, guardadas as necessárias restrições de uso que deveriam ser definidas no plano de manejo.

Esse é um dos grandes avanços da Lei do SNUC que não está sendo bem entendido e muito pouco aplicado. Analisando o assunto no âmbito internacional, observa-se que a premissa sob a qual foram criadas durante muitos anos as áreas protegidas foi de que estas deveriam ser totalmente isoladas para proteção da vida selvagem e da paisagem. As pessoas e a natureza eram tidas como entidades separadas, requerendo, frequentemente, a exclusão das comunidades humanas das áreas de interesse, proibindo-lhes o uso dos recursos naturais e enxergando seus interesses como incompatíveis com a conservação. Durante as últimas décadas esta perspectiva mudou gradualmente, e no mundo afora as áreas protegidas abrangem um amplo leque de objetivos, são de domínio público e/ou privado e são administradas por diversos atores.

Cabe destacar que as categorias de manejo definidas pela Lei do SNUC se enquadram nos critérios definidos pela IUCN (The International Union for Conservation of Nature) e aceitos pela Convenção da Biodiversidade (CBD), da qual o Brasil é signatário. Porém, à diferença do sistema adotado pelo Brasil, o sistema proposto pela IUCN é flexível a respeito da propriedade da terra e da autoridade administrativa. O documento intitulado “Lineamentos para Gestão de Áreas Protegidas”, publicado em 1998 pela IUCN, reconhece explicitamente que a terra, a água e os recursos naturais em qualquer unidade de conservação podem ser de propriedade privada ou do estado e podem ser gerenciadas pelo setor público ou privado, independentemente da categoria.

O mesmo documento deixa claro o princípio de que “a definição e a categoria das áreas protegidas não podem ser utilizadas como desculpa para desapropriar as pessoas da suas

terras”. Os atores diretos são de fundamental importância, de tal forma que a comunidade, devidamente orientada, tem grande papel na conservação ambiental. A integração homem-natureza é extremamente benéfica e os objetivos de manejo que têm o respaldo das comunidades locais têm maior probabilidade de êxito que os que são impopulares. Além desse benefício, há que se considerar que as grandes somas de recursos que seriam despendidas para as desapropriações, poderiam ser usadas na infra-estrutura da UC.

A título de exemplo de manejo onde existe explicitamente a integração homem-natureza, citamos o Parque Nacional Lanín, na Argentina, criado em 1937 com o objetivo de resguardar um setor representativo da floresta norandina – patagônica. O parque abrange 412.000 hectares e abriga em sua jurisdição uma significativa quantidade de moradores de diversas características. As terras do parque que estão parcialmente fora do domínio público se distribuem da seguinte forma: sete comunidades indígenas mapuches ocupam 24.000 hectares; doze assentamentos de moradores tradicionais (“criollos”) e doze fazendas de proprietários privados que ocupam uma superfície total de 24.323 hectares; oito loteamentos com 1.871 lotes de propriedade privada que somam mais 26.865 hectares; e o arredor de 4.000 hectares de terra a cargo do Exército Argentino. Ou seja, um total de 79.188 hectares (19% da área do parque) é de domínio privado.

Considerando que quase todos os dos Parques Nacionais do Brasil apresentam problemas quanto à questão fundiária e dificuldades de infra-estrutura e gestão, urge uma análise, caso a caso, para se encontrar a melhor solução para a proteção ambiental efetiva.

Um princípio fundamental das “Diretrizes para Gestão de Áreas Protegidas” da IUCN1 é enfatizar que todas as categorias contribuem à conservação e que não existe nenhuma hierarquia que indique que uma área de proteção integral seja sempre melhor do que uma área de uso sustentável. Uma gestão ineficaz ou inexistente em uma área de proteção integral conduz a conhecida síndrome dos “parques nacionais de papel”, tão comuns no Brasil, com resultado de conservação pior que o de uma área de uso sustentável gerida eficazmente, mesmo com as normas de manejo menos restritivas desta categoria.

Recentemente temos assistido às fortes discussões sobre a pretendida criação do Parque Nacional dos Altos da Mantiqueira, praticamente superposto à APA da Mantiqueira, que se encontra em fase de implementação já faz 20 anos. O parque, de 87 mil hectares, abrangeria áreas urbanas e propriedades rurais que seriam desapropriadas. Afortunadamente, tanto a sociedade civil, quanto os governos locais, conseguiram fazer valer seu direito de real participação na definição das unidades de conservação e apresentaram propostas e soluções alternativas que estão sendo discutidas.

A diversidade de enfoque de gestão é desejável e deve ser fomentada, pois ela reflete as várias formas nas quais as comunidades expressam o valor universal do conceito de área protegida. Um enfoque do tipo “uma norma só para todo” na gestão da biodiversidade gera conflitos com as necessidades sociais e limita, além de prejudicar, a proteção da biodiversidade.

A Alemanha, com uma área de 351 mil km² (um pouco menor que o Mato Grosso do Sul) e 81,8 milhões de habitantes, tem 32% do seu solo coberto por florestas, 51% é usado para a agropecuária, e 14% correspondem a centros urbanos e vias de comunicação. Os “parques naturais alemães” (unidades de conservação de categoria semelhante à das nossas APAs) cobrem 26% da área do país (em dimensões brasileiras, esta percentagem equivaleria à área dos estados de Amazonas, Tocantins, Rondônia e Acre juntos!). A maioria destas áreas engloba unidades de conservação de caráter mais restrito, as “áreas de conservação da natureza” que, da sua vez, cobrem 4,7% da área do país. A parte terrestre dos “parques nacionais” cobre só uma área de 0,54% do território e permite propriedade privada no seu interior. Voltando ao Brasil, não há dúvida de que a Lei do SNUC contempla adequadamente o desejável equilíbrio entre a eficácia estritamente “preservacionista” das UCs e os requerimentos sócio-ambientalistas para o bem-estar e o desenvolvimento das populações que nelas residem e/ou que precisam dos seus recursos para sua sobrevivência. A existência das diversas categorias de UCs dá ao sistema amplitude tanto no que se refere ao uso sustentável dos recursos, quanto a dominialidade da terra.

Encerramos com um convite para apoiarmos a implementação da Lei do SNUC na sua total concepção e com isso logarmos UCs que realmente estejam preparadas para todas as dimensões do processo, com inserção, participação e diálogo, no lugar dos embates travados com a sociedade civil, criminalizada injustamente em várias ocasiões, é alijada desnecessariamente desse processo democrático construído pela lei do SNUC.

Leila Heizer Santos, engenheira, mestre em recursos hídricos pela COPPE-UFRJ, analista ambiental do estado do Rio de Janeiro, ocupou cargos de confiança na FEEMA, SERLA, IEF, Secretaria de Estado de Saneamento e Recursos Hídricos, Comitê Guandu e CEDAE, **Maria Teresa de Mehr**, doutora em física pela Universidade Johannes Gutenberg de Mainz, Alemanha, , trabalhou na Comision Nacional de Energia Atómica em Buenos Aires e na BASF na Alemanha e no Brasil e **Hugo Penteado**, autor do livro "Ecoeconomia – Uma Nova Abordagem", Ed. Lazuli, 2003 e 2008. mestre em economia pela Universidade de São Paulo