

## BREVE PERSPECTIVA HISTÓRICA DA CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: ASPECTO INTERNACIONAL E NACIONAL

Renata Nardelli Fernandes Ferraz<sup>1</sup>, Luis Cláudio Meirelles Medeiros, Julianne Alvim Milward-de-Azevedo

(Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – Instituto Três Rios, Av. Prefeito Alberto Lavinias, Centro, Três Rios, Rio de Janeiro, 25802-100; <sup>1</sup>Autor de correspondência: [renata.nardelli@outlook.com](mailto:renata.nardelli@outlook.com))

### INTRODUÇÃO

Temas relacionados ao meio ambiente são amplamente debatidos por todas as nações. A interferência do ser humano no ecossistema global não pode ser negada e, a partir disso, países buscam equilíbrio entre as ações humanas e a natureza, buscando minimizar os danos. No entanto, para chegar à um nível de consciência é necessário diversos encontros entre os representantes dos países, estabelecendo diretrizes para alcançar esse objetivo. Nas Convenções Internacionais são propostas soluções e regras consensuais para que os países possam ter orientações sobre a melhor forma de agir.

Porém, mesmo ao se adotar consensos sobre o assunto ambiental é possível observar problemas relacionados à conceituação e às dificuldades de prática de um desenvolvimento sustentável. Ao analisar propostas de desenvolvimento levando em conta a conservação em unidades de conservação pode ser observada a possibilidade de identificação de elementos que questionem a funcionalidade, as contradições e os limites do desenvolvimento sustentável, envolvendo a relação entre a sociedade e o ambiente.

O objetivo desse trabalho visa expor os principais fatos e eventos sob as perspectivas internacional e nacional, que contribuíram para a criação das unidades de conservação ao longo do tempo, compreender o atual cenário dessas áreas protegida e como se dá sua relação com a sociedade.

### MATERIAL E MÉTODOS

A pesquisa tem caráter exploratório e analítico-descritivo. Exploratório em função da busca de referenciais teóricos quanto à perspectiva histórica da criação de unidades de conservação no âmbito nacional e internacional. O estudo foi analítico-descritivo em função da exposição dos eventos que ocorreram ao longo do tempo e de sua descrição de como isso foi importante para a evolução da consciência ambiental.

Quanto aos processos utilizados para o desenvolvimento de sua investigação, a pesquisa foi bibliográfica, de modo a fornecer material analítico para o exame que foi efetivado. Documental, tendo em vista que foram estudadas as regulamentações existentes.

### RESULTADOS E DISCUSSÃO

#### A) Dimensão Internacional do Processo de Criação de Unidades de Conservação

Segundo indícios históricos, o início da ideia de preservação do meio ambiente natural se deu na Europa durante a Idade Média, onde foi determinada a proteção dos habitats da fauna silvestre, a qual a caça era praticada como exercício pela realeza e aristocracia, sendo que a “*palavra parque designava um local delimitado no qual animais viviam na natureza em áreas sob a responsabilidade do rei*” (Morsello 2001). Outras situações onde se encontra a ideia de preservação foram descritas pelas autoras Morsello (2001) e Brito (2003), como exemplo no Oriente, os assírios já estabeleciam reservas antes mesmo da era Cristã, os incas tinham limites físicos e sazonais para caça de certas espécies, na Pérsia, em 1800 a.C., o Rei parques eram criados para leões e ursos, reservas naturais foram criadas na Índia no século III a.C. e na Polônia, em 1423, foi decretada a proteção total de uma floresta.

Porém, ao se expor um histórico sobre as unidades de conservação, é tomado como ponto inicial a criação do Parque Nacional de Yellowstone em 1872, nos Estados Unidos, mesmo que outras iniciativas já tenham se dado em outros lugares do mundo. A partir da evolução do conceito de Parque Nacional, na forma instituída em Yellowstone, que surgiram os sistemas de unidades de conservação reproduzidos mundialmente (Morsello 2001). É assim que a criação deste parque se tornou o marco da proteção de áreas naturais contra as ações humanas prejudiciais ao meio ambiente (Maciel *In* Milano 2001). A partir deste marco, a nomenclatura ‘parque nacional’ passou a ser reconhecida mundialmente, evoluiu conceitualmente ao longo do tempo, assim como observou-se a utilização do termo em situações diversas em alguns países (Brito 2003).

Com a criação do Parque Nacional de Yellowstone, foi determinada a impossibilidade de qualquer interferência ou exploração de recursos naturais, como madeira, minérios e outros, com a garantia da preservação do seu estado natural (Milano 2001). Assim, a percepção inicial sobre a da criação do Parque deu-se com um propósito, acima de tudo, preservacionista, apresentando um sentido mais restrito, com ação de apenas

proteger um ecossistema ou recurso natural de dano ou degradação, ou seja, não o utilizar, mesmo que racionalmente e de modo planejado.

Até 1898, os parques em contexto mundial tiveram os mesmos objetivos de preservação, conforme delimitado em Yellowstone. Nesta data, foi implementado o Krüger National Park, na África do Sul, cujo propósito foi condicionar a proteção e recuperação de populações de animais que estavam sendo dizimadas em virtude do desenvolvimento econômico (Milano 2002). A partir desse marco, os objetivos passaram a ser numerosos e revolucionários.

O conceito de parque passou a se adequar conforme as características próprias e diversificadas em cada país ou região (Milano 2001). Devido à falta de um conceito universal para essa área protegida, foi realizada a Convenção para a Preservação da Fauna e Flora em seu Estado Natural, em Londres, em 1933 (Brito, 2003). Nesse evento foi estabelecido o conceito básico de parque, e reconhecia o controle como pertencente ao Poder Público.

Em 1940, em Washington, aconteceu a Conferência para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, conhecida como 'Convenção Panamericana'. Como resultado da Convenção foi definido Parques Nacionais como áreas instituídas para a proteção e conservação das belezas cênicas naturais da flora e fauna de importância nacional (Brito 2003).

A União Internacional para a Proteção da Natureza (UIPN) fundada em 1948, teve por objetivo a promoção de ações com bases científicas que viessem a garantir a perpetuidade dos recursos naturais para o equilíbrio social e econômico da humanidade (Brito 2003). Em 1965, essa organização passou a se chamar União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), em prol de enfatizar a necessidade de conservação dos *habitats*, desde que foi criada desenvolveu políticas relativas às áreas naturais protegidas, assessorando países no planejamento e manejo, e atuando no processo de definição e atualização conceitual das mesmas (Milano 2001).

Em 1962, em Seattle (EUA), ocorreu a 1ª Conferência Mundial sobre Parques Nacionais, onde os conceitos e critérios para as atividades elaboradas em áreas protegidas foram aprofundados, estabelecendo recomendações aos países participantes. Outras conferências e congressos internacionais sobre o tema das unidades de conservação foram realizadas, sendo os mais relevantes: a 10ª Assembléia Geral da UICN (1969 – Índia); a 2ª Conferência Mundial sobre Parques Nacionais (1972 – Yellowstone); o 3º Congresso Mundial de Parques Nacionais (1982 – Bali) e o 4º Congresso Mundial de Parques Nacionais e Áreas Protegidas (1992 – Caracas) (Milano 2001). Nestes encontros contribuíram para a discussão e aperfeiçoamento dos conceitos de áreas protegidas, que evoluíram em paralelo com as preocupações relativas a conservação da natureza.

Ainda segundo esse pesquisador (2001, p.9), o que era inicialmente uma preocupação de preservação de belezas cênicas, passou a englobar: "*(...)a proteção dos recursos hídricos, manejo de recursos naturais, desenvolvimento de pesquisas científicas, manutenção do equilíbrio climático e ecológico, preservação de recursos genéticos, e, atualmente, constituem o eixo de estruturação da preservação in situ da biodiversidade como um todo*".

Dez anos após a ECO-92, em 2002, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento Sustentável em Johannesburgo (África do Sul), a chamada Rio+10. Nos debates, os países revisaram as metas da Agenda 21 e se concentraram em áreas carentes de maior esforço para implementação, com um plano de ação global que buscava conciliar desenvolvimento da sociedade e preservação do meio ambiente para as gerações futuras.

Por fim, em setembro de 2015, ocorreu em Nova York, na sede da ONU, a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, líderes mundiais se reuniram para adotar formalmente uma nova agenda de desenvolvimento sustentável. Esta agenda tem propósito de ser a plataforma de ação da comunidade internacional e dos governos nacionais na promoção da prosperidade comum e do bem-estar para todos ao longo dos próximos 15 anos. Foi acordada pelos 193 Estados-membros da ONU, agenda intitulada 'Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável'.

## **B) Dimensão Nacional do Processo de Criação de Unidades de Conservação**

O Brasil acompanhou o processo evolutivo internacional, apresentando particularidades. No decorrer dos períodos colonial e imperial havia restrições à exploração de alguns recursos naturais, eram normas como o alvará que concedia à Coroa o monopólio do pau-brasil (Brito 2003). Além dessas restrições, uma crise de abastecimento atingiu o Rio de Janeiro, a cidade crescia rapidamente e as nascentes captadas não supriam a demanda, em 27 de setembro de 1860, foi aprovada a lei que determinou "*(...)desapropriar as nascentes de água que forem necessárias para o abastecimento da cidade do Rio de Janeiro*" (ICMBIO,2008). Em 1861, por meio da Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas ordenou-se 'Instruções Provisórias para o Plantio e Conservação das Florestas da Tijuca e Paineiras', dando instruções que

determinavam que se plantassem arvoredos, pelo sistema de mudas, e em linha reta, começando de ambas as margens das nascentes dos rios (ICMBIO2008).

Essas normas resguardaram o patrimônio ambiental brasileiro até o fim do Império. No período da República velha — até 1930 — frente à situação de destruição das florestas nativas o poder público agiu de forma tímida, sendo a única ação a criação do Serviço Florestal em 1921, por meio do Decreto Legislativo nº 4.421, mas sem grandes efeitos práticos (Swioklo/In Brito 2003).

Conforme a exposição de Peters (2003), no governo Vargas as legislações como o Código de Águas, o Código de Minas e o Código Florestal Brasileiro, todos de 1934, deram início à defesa das riquezas nacionais. O Código Florestal (Decreto-lei 23.793/34) foi o primeiro a tratar de forma sistêmica os recursos florestais, sendo o primeiro a conceituar os parques nacionais, florestas nacionais, florestas protetoras e áreas de preservação permanente (Brito 2003). Ainda em 1934, no Rio de Janeiro, foi realizada a I Conferência Brasileira para a Proteção da Natureza, tendo grande repercussão na questão da preservação ambiental (Peters 2003).

O Parque Nacional de Itatiaia foi criado em 1937, sendo o primeiro parque brasileiro. Em 1939 foram estabelecidos também os Parques Nacionais do Iguazu e o da Serra dos Órgãos. Segundo a Constituição de 1937, e o Código Florestal de 1934, os primeiros Parques Nacionais eram monumentos públicos naturais e tinham por objetivo proteger partes do território que tivessem valor científico e estético (Brito 2003).

Com participação do Brasil na Convenção para a Proteção da Flora e da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, realizada em Washington em 1940 – conhecida como Convenção de Washington –, o Congresso Nacional Brasileiro editou o Decreto Legislativo nº 3 em 1948, aprovando tal Convenção (Peters 2003). Com isso foram estabelecidas novas categorias de unidades de conservação, sendo: parque nacional; reserva nacional; monumento natural e reserva de região virgem.

Com a devastação das florestas e a ineficiência do Código Florestal de 1934, foi necessário um novo Código lançado em 1965. A principal mudança em relação as unidades de conservação foi a conceituação das unidades que não permitiam a exploração direta dos recursos naturais, chamadas restritivas ou de uso indireto, e as áreas que permitiam exploração, denominadas não restritivas ou de uso direto (Brito, 2003). Para o Código Florestal de 1965, Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, os parques nacionais tinham: “(...) a finalidade de resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos. Nessas áreas é proibida qualquer forma de exploração dos recursos naturais”.

Mercadante (2001) observa que o estabelecimento de unidades de conservação no Brasil não seguia nenhum padrão. A criação dessas áreas protegidas era dada por estética ou por políticas favoráveis, da mesma forma que no exterior. Esses critérios de criação de UCs foi uma tendência mundial até a década de 60.

Para gerar mudanças e operacionalizar a evolução da relação dos estados brasileiros com o meio ambiente foram constituídos órgãos responsáveis pelas unidades de conservação. O Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento Florestal (IBDF) foi criado em 1967, pelo Decreto-lei nº 289, como uma autarquia vinculada ao Ministério da Agricultura. A este instituto cabia orientar, coordenar e executar as medidas necessárias à utilização racional, à proteção e à conservação dos recursos naturais renováveis e ao desenvolvimento florestal do país. Já na década de 70, foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), que deveria buscar a conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais, vinculada, entretanto, ao Ministério do Interior.

Em 1981 foi implementada a Política Nacional de Meio Ambiente, por meio da Lei nº 6.931/81. No mesmo ano foi estabelecido também o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), pela Lei nº 6.938/81, sob a direção do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). O SISNAMA é definido como um conjunto articulado de instituições, entidades, regras e práticas da União, Estados e Municípios e de fundações instituídas pelo poder público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. Com essas leis foi possível um tratamento unitário quando se fala da defesa do meio ambiente no Brasil (Brito 2003).

Por meio do Decreto nº 89.336/84 foram definidos outros dois tipos de áreas protegidas, as reservas ecológicas e as áreas de relevante interesse ecológico. É perceptível que antes do surgimento do Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC) as normas sobre unidades de conservação eram esparsas e aleatórias, existindo diversas categorias de manejo. Além disso, eram instituídas unidades que sequer correspondiam a tais categorias (Brito 2003).

Em 1989 foi criado o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) –, com o objetivo de unificar a política ambiental brasileira, principalmente ao se tratar da administração das unidades de conservação. No mesmo ano foi feita uma proposta de elaboração do SNUC que, encaminhada ao Congresso Nacional, só veio a se tornar Lei em 2000 (Lei nº 9.985/2000).

O SNUC é o conjunto de unidades de conservação federais, estaduais e municipais, foi elaborado para potencializar o papel das UC, para que sejam planejadas e administradas de forma integrada. Buscando garantir

que amostras significativas e ecologicamente viáveis de diferentes populações, *habitats* e ecossistemas estejam representados no território nacional e nas águas jurisdicionais. Além disso, o SNUC oferece aos tomadores de decisão uma visão estratégica, o que possibilita que as UCs além de conservar os ecossistemas e a biodiversidade, gerem renda, emprego, desenvolvimento e propiciem uma efetiva melhora na qualidade de vida das populações locais e do Brasil como um todo.

Em 1992 ocorreu no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como Rio-92, Eco-92 ou Cúpula da Terra. Nesta conferência foi debatido sobre a necessidade de agregar componentes econômicos, sociais e ambientais e concluiu-se que se esse objetivo não for alcançado não há como garantir a sustentabilidade do desenvolvimento. O principal resultado deste evento foi a Agenda 21, que é um plano de ação formulado internacionalmente para ser adotado em escala global, nacional e localmente por organizações do sistema das Nações Unidas, pelos governos e pela sociedade civil, em todas as áreas em que a ação humana impacta o meio ambiente.

Com a criação Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, em 2007, a competência deixou de ser do IBAMA (Maciel,2011). No ano de 2008, o Brasil lança o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), visando o incentivo de desenvolvimento e aprimoramento de ações de mitigação no Brasil, colaborando com o esforço mundial de redução das emissões de gases de efeito estufa, bem como objetiva a criação de condições internas para lidar com os impactos das mudanças climáticas globais. Ainda neste ano, foi apresentado o Fundo Amazônia, iniciativa para captar recursos para projetos de combate ao desmatamento e de promoção da conservação e uso sustentável na região. Em 2011, a Lei Complementar nº 140, fixou normas para a cooperação entre os entes da federação no exercício da competência comum relativa ao meio ambiente.

## CONCLUSÃO

Como é possível observar as áreas de preservação surgiram na Europa durante a Idade Média com intenção de preservar *habitats*, para que a família real pudesse caçar. No entanto, com o decorrer do tempo, o propósito de criação desses espaços foi se alterando para proteger, preservar e garantir a diversidade biológica e um ambiente ecologicamente estável para as futuras gerações. A partir do histórico apontado nessa pesquisa foi possível vislumbrar o modo como surgiram as unidades de conservação no Brasil e no mundo.

Observa-se a mudança de percepção e concepção quanto às áreas a serem protegidas com o decorrer do tempo. Nesse contexto evidencia-se a importância da realização de diversos eventos, com vista à discussão do tema ambiental e de suas unidades de conservação com os diversos atores. Mesmo com a ocorrência desses diversos eventos e a explanação feita sobre o tema, é notada a importância da continuidade de estudos sobre a criação e manutenção das unidades de conservação, a fim de que se possa ser cobrado uma maior efetividade na gestão desses espaços.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brito MCW (2003). Unidades de conservação – intenções e resultados. 2ª ed. São Paulo: Annablume: Fapesp.
- Maciel AM (2011) Unidades de Conservação: breve histórico e relevância para a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Âmbito Jurídico. Disponível em: [http://ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9870&revista\\_caderno=5](http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9870&revista_caderno=5) Acesso em: abril. 2018.
- MercadanteM.(2001). Democratizando a criação e a gestão de Unidades de Conservação da Natureza: a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. Revista de Direitos Difusos: Florestas e Unidades de Conservação. Rio de Janeiro: Editora Esplanada Ltda. – ADOCAS, 2001, Ano I, Vol. 5.
- Milano MS (2002). Unidades de Conservação: atualidades e tendências. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002.
- Milano MS (2001) Unidades de conservação – técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade. Direito ambiental das áreas protegidas – o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- MMA/ Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (2008). Plano de Manejo do Parque Nacional da Tijuca. Volume I. Brasília. Disponível em: [www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-planos-de-manejo/parna\\_tijuca\\_pm.pdf](http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-planos-de-manejo/parna_tijuca_pm.pdf) Acesso em: abril de 2018.
- Morsello C (2001). Áreas protegidas públicas e privadas: seleção e manejo. São Paulo: Annablume: Fapesp.
- Peters EL (2003). Meio ambiente & propriedade rural. Curitiba: Juruá.