



# REDUÇÃO, RECATEGORIZAÇÃO E EXTINÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS NO CERRADO

## COMO ATUAR EM PROCESSOS DE PADDD

2021

O WWF-Brasil está trabalhando em parceria com o CEPF para contribuir com a implementação e o fortalecimento das unidades de conservação do Cerrado.



## WWF-Brasil

**Diretor Executivo**  
Maurício Voivodic

**Diretor de Conservação e Restauração**  
Edegar de Oliveira Rocha

**Gerente de Ciências**  
Mariana Napolitano Ferreira

**Preparação, conteúdo e instrução do curso\***  
Mariana Napolitano Ferreira – Gerente de Ciências  
Marcelo Elvira – Analista de Políticas Públicas  
Rafael Giovanelli – Especialista em Políticas Públicas  
Warner Bento Filho – Especialista em Políticas Públicas

**Redução, recategorização e extinção de áreas protegidas no Cerrado – como atuar em processos de PADDD**

**Concepção, pesquisa e texto**  
Erika Guimarães / Areté Socioambiental

**Coordenação editorial, edição e revisão de texto**  
Isabela de Lima Santos

**Infográficos**  
Priscila dos Reis Cunha,  
com edição gráfica de Ana Cristina Silveira

**Diagramação**  
Lúcia Nemer  
Martuse Fornaciari

**Revisão do projeto gráfico**  
Regiane Guzzon

**Sugestão de citação**  
WWF-Brasil. Redução, recategorização e extinção de áreas protegidas no Cerrado – como atuar em processos de PADDD. 36 p. 2021.

*\* Esta publicação foi produzida a partir do conteúdo apresentado durante o curso sobre “Redução, recategorização e extinção de áreas protegidas no Cerrado – como reagir a processos de PADDD”, realizado em maio de 2020. Voltado para organizações não governamentais atuantes no bioma, o curso foi organizado pelo WWF-Brasil com o apoio do Fundo de Parceria para Ecossistemas Críticos (CEPF).*

O Fundo de Parceria para Ecossistemas Críticos é uma iniciativa conjunta da Agência Francesa de Desenvolvimento, da Conservação Internacional, da União Europeia, do Fundo Global para o Meio Ambiente, do Governo do Japão e do Banco Mundial. Uma meta fundamental é garantir que a sociedade civil esteja envolvida com a conservação da biodiversidade.

Conhecida como ‘chuveirinho’ ou ‘sombreiro’, esta planta típica do Cerrado é membro da numerosa família das sempre-vivas.  
© Bento Viana / WWF-Brasil





## SUMÁRIO

1 - O QUE SÃO ÁREAS PROTEGIDAS E QUAL A SUA IMPORTÂNCIA PARA A SOCIEDADE BRASILEIRA?	4
2 - DEFINIÇÃO, CONCEITO E CENÁRIO DOS PROJETOS DE PADDD NO BRASIL E NO CERRADO	12
3 - ARGUMENTOS JURÍDICOS EM PROCESSOS DE PADDD	18
4 - COMO ATUAR EM PROCESSOS DE PADDD?	22
5 - ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO E ENGAJAMENTO PARA PROJETOS DE PADDD	30

© 1986 – Panda Symbol WWF – World Wide Fund For Nature (also known as World Wildlife Fund)

® “WWF” is a WWF Registered Trademark

WWF-Brasil: CLS. 114 Bloco D 35 CEP: 70377-540 Asa Sul, Brasília/DF

Imagem da capa: Cachoeira na Chapada dos Veadeiros (GO).  
© Frederico Viana / WWF-Brasil

# 1

# O QUE SÃO ÁREAS PROTEGIDAS E QUAL A SUA IMPORTÂNCIA PARA A SOCIEDADE BRASILEIRA?

A ideia de designar áreas para proteger espécies é bastante antiga e há registros da criação de áreas protegidas em diversas regiões do mundo, desde épocas remotas. Proteger sítios especiais era uma prática comum em várias culturas.

Há documentação dessa iniciativa em tradições comunitárias do Pacífico (Tapúes) e em regiões da África. Na Índia, o imperador Asoka decretou, no ano 250 AC, a delimitação de áreas voltadas para a proteção de espécies. Contudo, os primeiros registros sobre a criação de parques, tal qual conhecemos hoje, são do século 19. A primeira área protegida instituída sob essa categoria no mundo foi o Parque de Yosemite, em 1864. Em 1872 foi criado o Parque Nacional de Yellowstone, reconhecido como o primeiro parque nacional e considerado um marco na história das áreas protegidas, que inspirou a criação de outros tantos parques nacionais ao redor do mundo.

Desde então, uma série de conversas e conferências tiveram início, para que os diferentes países pudessem “padronizar” o entendimento e buscar um conceito comum para as áreas protegidas e suas categorias. Após a Segunda Guerra, surge um movimento mundial de conservação, que incentivou a ideia de uma estrutura global para a governança das áreas protegidas. Em 1948 foi criada a União Internacional para Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (IUCN, da sigla em inglês), que nasceu com a missão de, dentre outras coisas, colaborar com governos, comunidades e outros organismos para que sistemas de áreas protegidas sejam instaurados e geridos adequadamente.

Em 1960 a IUCN criou a Comissão Mundial de Parques (atual Comissão Mundial de Áreas Protegidas – [Cmap](#)), que estabeleceu um grupo de trabalho para iniciar uma discussão em torno das categorias de áreas protegidas no I Congresso Mundial de Parques, em Seattle. Em 1994 a

IUCN publicou a primeira diretriz para as categorias de áreas protegidas, que desde então tem sido uma referência global para os sistemas de áreas protegidas. A definição mais recente de áreas protegidas adotada pela IUCN é de 2008 e segue influenciando os sistemas de vários países do mundo. Segundo esse conceito, áreas protegidas são: “um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, com objetivo específico e manejado através de meios eficazes, sejam jurídicos ou de outra natureza, para alcançar a conservação da natureza no longo prazo, com serviços ecossistêmicos e valores culturais associados”.

## BRASIL

No Brasil, os primeiros esforços para a proteção de áreas ocorreram na época do Império. Por volta de 1861 Dom Pedro II sugere que a Floresta da Tijuca e a Floresta das Paineiras, na cidade do Rio de Janeiro, fossem protegidas e recuperadas. Sua preocupação era o desabastecimento de água na cidade, que havia crescido de maneira desordenada e cujas florestas tinham sido desmatadas para a produção de café. Os registros indicam que esse foi o passo pioneiro na criação de áreas protegidas no país, um esboço do que mais tarde seriam as florestas protetoras instituídas pelo Código Florestal de 1934. O primeiro Parque Nacional do Brasil foi o Itatiaia, criado em 1937. Ele foi sucedido, em 1939, por dois outros que continuam emblemáticos: o Parque Nacional do Iguaçu e o Parque Nacional da Serra dos Órgãos.

Nas décadas seguintes foram criadas centenas de outras áreas protegidas de diversas categorias, especialmente no período entre 1980 e o início dos anos 2000, quando foi aprovada a lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc, Lei 9.985/2000). Aí é que passa a existir, no Brasil, uma padronização das categorias de unidades de conservação (UCs), mesmo quando criadas por diferentes esferas de governo. O Snuc define 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 categorias e os grupos estabelecidos pelo Snuc são apresentados na tabela a seguir.

**TABELA 1. GRUPOS E CATEGORIAS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE ACORDO COM O SNUC**

Grupo	Categoria do Snuc
Proteção Integral	Estação Ecológica
	Reserva Biológica
	Parque Nacional
	Monumento Natural
	Refúgio de Vida Silvestre
Uso Sustentável	Área de Proteção Ambiental
	Área de Relevante Interesse Ecológico
	Floresta Nacional
	Reserva Extrativista
	Reserva de Fauna
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
	Reserva Particular do Patrimônio Natural

O Snuc reconhece o potencial das UCs para o desenvolvimento local e regional, seja pela utilização dos produtos da sociobiodiversidade, seja por meio da produção de conhecimento, da visitação e do turismo associado aos atrativos dessas áreas, valorizando seu papel como ativos ambientais e socioeconômicos.

Em 2006, foi publicado o Plano Estratégico Nacional das Áreas Protegidas (Pnap, Decreto 5.758) que, além das unidades de conservação, inclui dentro do conceito de áreas

protegidas as terras indígenas e os territórios quilombolas. O Pnap reforça, em seu Princípio IX, a importância de se respeitar as especificidades e restrições de cada categoria.

Outro instrumento relevante para a gestão das áreas protegidas no Brasil é a Resolução nº 6 da Comissão Nacional de Biodiversidade (Conabio), que internaliza os compromissos internacionais assumidos pelo país como membro da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). A meta 11 trata da proteção de áreas.

## META NACIONAL 11

Até 2020, serão conservadas, por meio de unidades de conservação previstas na Lei do Snuc e outras categorias de áreas oficialmente protegidas, como Áreas de Preservação Permanente (APPs), Reservas Legais (RLs) e terras indígenas com vegetação nativa, pelo menos 30% da Amazônia, 17% de cada um dos biomas

terrestres e 10% de áreas marinhas e costeiras, principalmente áreas de especial importância para a biodiversidade e serviços ecossistêmicos, assegurada e respeitada a demarcação, regularização e a gestão efetiva e equitativa, visando garantir a interligação, integração e representação ecológica em paisagens terrestres e marinhas mais amplas.

Vale ressaltar que a meta acabou por reconhecer as Áreas de Preservação Permanente e as Reservas Legais como áreas oficialmente protegidas, diferentemente do Pnap. Essa

inclusão gerou debates e críticas em torno da viabilidade de se considerar essas áreas como parte da meta, especialmente devido aos seus desafios de governança.

## Panorama do Snuc no país

O Brasil possui cerca de 2.500 UCs, que cobrem 2,5 milhões de km<sup>2</sup> e protegem 18,7% da área terrestre e 26,5% da sua área marinha. Esses números levam em conta as UCs (federais, estaduais, municipais e RPPNs) inscritas no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (Cnuc), mas estima-se que eles estejam subdimensionados, já que muitas UCs municipais e RPPNs não constam do inventário do Cnuc.

Um olhar de relance sobre esses dados pode dar a impressão de que o país já atingiu as metas de Aichi para a proteção de áreas, mas é importante avaliá-los de maneira criteriosa. Por exemplo:

- Apenas 6% da área em UC no Brasil está em unidades de proteção integral.
- Somente 2% do ecossistema marinho encontra-se em unidades de proteção integral.
- 90% da área total sob proteção no país fica na Amazônia.
- A cobertura de áreas entre os biomas não é homogênea: a Amazônia tem 28,6% do seu território protegido, a Mata Atlântica tem 10,9%, a Caatinga 9%, o Cerrado 8,7%, o Pantanal 4,6% e o Pampa 3%. Ou seja, os 18,7% de área terrestre protegida não abrangem toda a diversidade de biomas e a biodiversidade existente no Brasil.

Se somarmos às UCs as terras indígenas o país protege 30,2% de seu território. Apesar da voz corrente afirmar que o Brasil está entre os países que mais protegem áreas no mundo, ele segue a média exibida por outras nações. Entretanto, sua responsabilidade é grande, por se tratar de um dos países mais ricos e biodiversos do planeta.

### PORCENTAGEM DO TERRITÓRIO EM ÁREAS PROTEGIDAS

**20%**  
AUSTRÁLIA

**26%**  
FRANÇA

**29%**  
JAPÃO E  
REINO UNIDO

**38%**  
ALEMANHA

**+40%**  
PERU, COLÔMBIA  
E BOLÍVIA

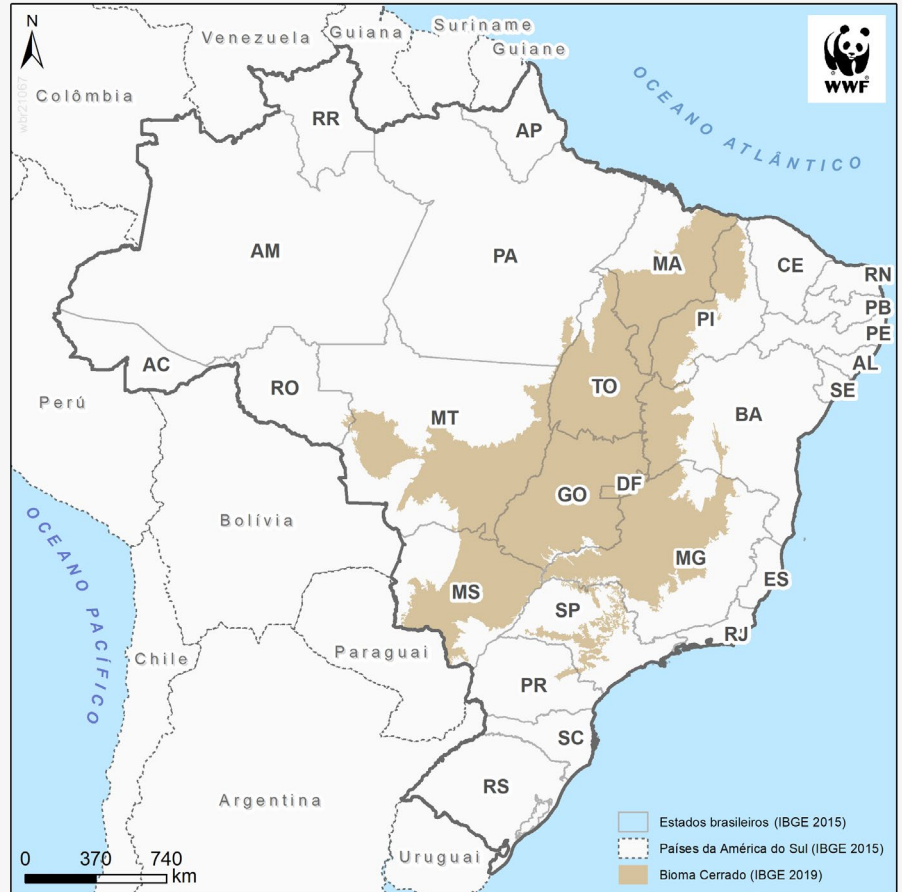
**30,2%**  
BRASIL

**29%** MÉDIA MUNDIAL

## CERRADO

O Cerrado ocupa aproximadamente 25% do território brasileiro, o que equivale a pouco mais de 2 milhões de km<sup>2</sup>. Ele cobre completamente o estado de Goiás e o Distrito Federal e abrange parcialmente Tocantins, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Maranhão e Piauí, além de uma pequena porção de Roraima e Paraná.

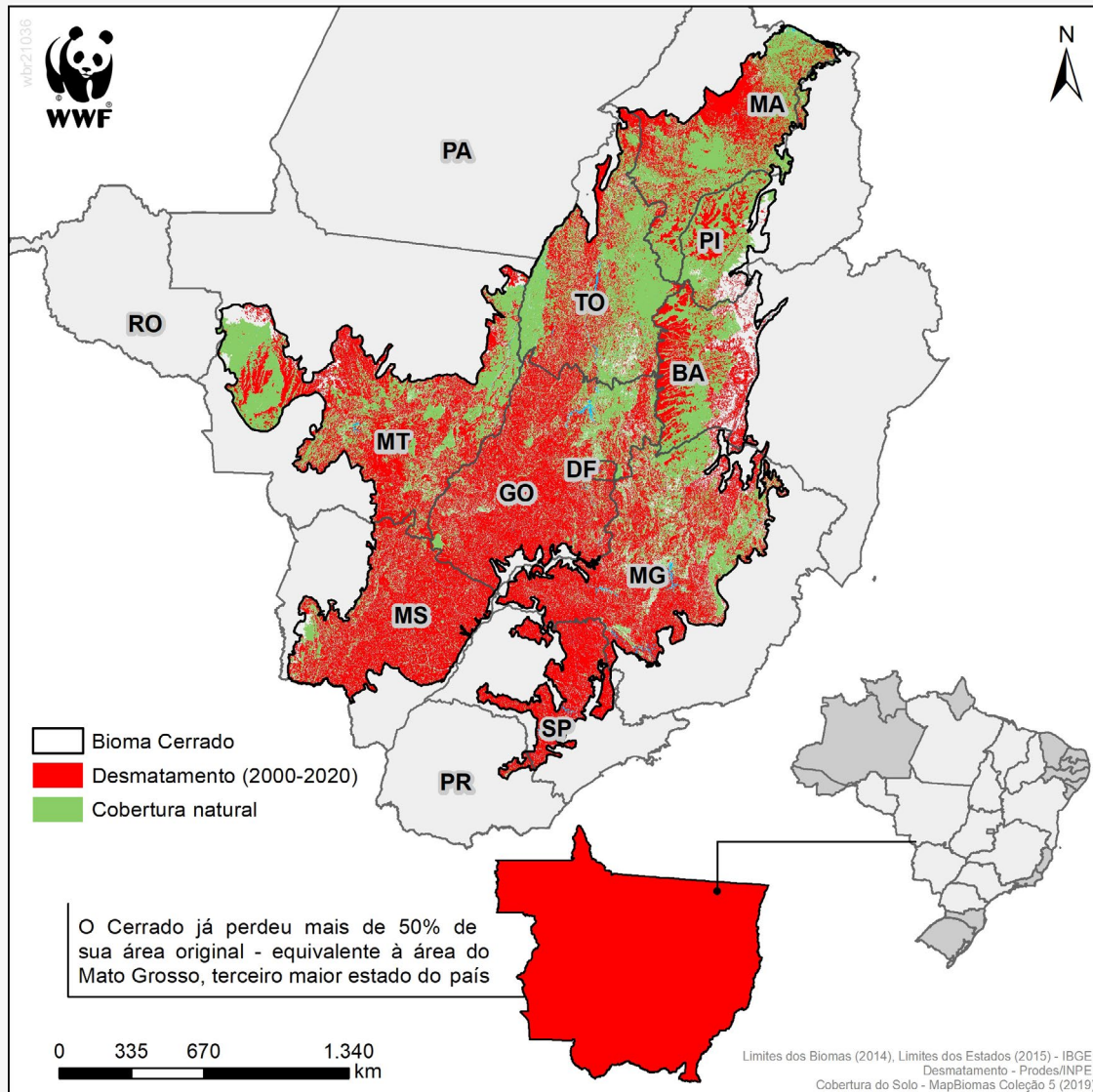
O Cerrado é a savana mais rica em biodiversidade no planeta, abrigando zonas de transição com a Mata Atlântica, a Amazônia, a Caatinga e o Pantanal. Estima-se que o bioma concentre por volta de 30% da biodiversidade brasileira e 5% da biodiversidade global, com 44% de endemismo de plantas (espécies que só existem ali).



Mapa de localização do Cerrado



Em que pese toda essa riqueza, quase metade do bioma já foi e continua sendo convertida para outros usos de atividades agropecuárias.



Desmatamento acumulado no bioma Cerrado

No Cerrado existem 444 unidades de conservação (50 são federais), sendo 300 de uso sustentável e 144 de proteção integral, resultando em 8,7% de sua área protegida. Além disso, cerca de 4% do bioma encontra-se em terras indígenas. Há outros territórios ocupados por povos e comunidades tradicionais, extrativistas e agricultores familiares que contribuem para conservar os atributos ambientais, os modos de vida e os saberes associados a essas populações – tais como quilombolas, comunidades de fecho e fundo de pasto, ribeirinhos, geraizeiros, pescadores, vazanteiros, retireiros do Araguaia, apanhadores de sempre-vivas, quebradeiras de coco, agricultores familiares etc. No entanto, muitas dessas comunidades não usufruem do reconhecimento ou da proteção oficial das terras que habitam.

Para ajudar a mapear essas áreas, o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam) e o Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN), com apoio da Rede Cerrado e financiamento do CEPF, desenvolveram uma iniciativa chamada Tô no Mapa, que permite o automapeamento desses territórios e busca fortalecer a luta por direitos em áreas ainda não reconhecidas. Até agora já foram registradas aproximadamente 2.400 comunidades, cujos territórios se somam ao esforço de proteção do patrimônio natural e cultural associado a elas.



## TICCAS E OMECS

Mecanismos recentes e ainda em discussão, Ticcas (Territórios de Comunidades Indígenas e Tradicionais Conservados ou territórios comunitários conservados) e Omecs (Outras Medidas Efetivas de Conservação) têm grande potencial para garantir complementaridade nos esforços de conservação.

Ticcas não constituem uma nova categoria legal de adesão obrigatória, mas sim uma forma de reconhecimento internacional para sistemas de governança autodeterminados, práticas e esforços de conservação de povos indígenas e comunidades locais em todo o mundo, à qual povos e comunidades tradicionais podem se associar se entenderem que é benéfico para seu fortalecimento. Existe um Consórcio Internacional que faz o reconhecimento desses territórios e, no Brasil, desde 2017 seu ponto focal é a ONG Mupan (Mulheres em Ação no Pantanal). Além da ONG, outras organizações também vêm trabalhando nessa agenda para trazer clareza sobre como esse conceito pode ser aplicado no país.

O reconhecimento de uma área como Ticca pode contribuir para fortalecer a luta política na defesa dos territórios e difundir boas práticas de gestão territorial comunitária, além de promover o uso sustentável dos recursos naturais e dos modos de vida sustentáveis.

O conceito das Omecs surge com a aprovação da meta 11 da CDB (ver pág. 5) que menciona “(...) sistemas de áreas protegidas (...) e outras

medidas espaciais de conservação (...)”. Nesse sentido, a Cmap/IUCN estabeleceu uma força-tarefa para desenvolver uma orientação técnica sobre Omecs que, em 2019, lançou um guia para reconhecê-las e reportá-las. O documento traz a seguinte definição: “Uma área geograficamente definida que não seja uma área protegida e que é governada e gerenciada de maneira a alcançar resultados positivos e sustentados em longo prazo para a conservação da diversidade biológica *in situ*, com funções e serviços associados aos ecossistemas e, onde seja aplicado, valores culturais, espirituais, socioeconômicos e outros valores relevantes no nível local”.

Um critério que distingue outras modalidades de área protegida das Omecs é que as primeiras têm a conservação como objetivo primário, isto é, são criadas com esse propósito, ao passo que as Omecs favorecem a conservação *in situ* da biodiversidade como finalidade secundária ou auxiliar (como áreas militares, áreas com vegetação nativa de empresas privadas etc.). No entanto, para ser reconhecida como Omec é fundamental que a área tenha um limite definido, que seja manejada e que sustente resultados de conservação, conectividade e produção de serviços ecossistêmicos em longo prazo. Essa discussão ainda está em evolução no âmbito da CDB e, por conseguinte, também é um debate em andamento em muitos países, inclusive no Brasil. O passo seguinte será internalizar e reportar o conceito tanto nacional quanto regionalmente.

### QUILOMBO KALUNGA, PRIMEIRO TICCA DO BRASIL

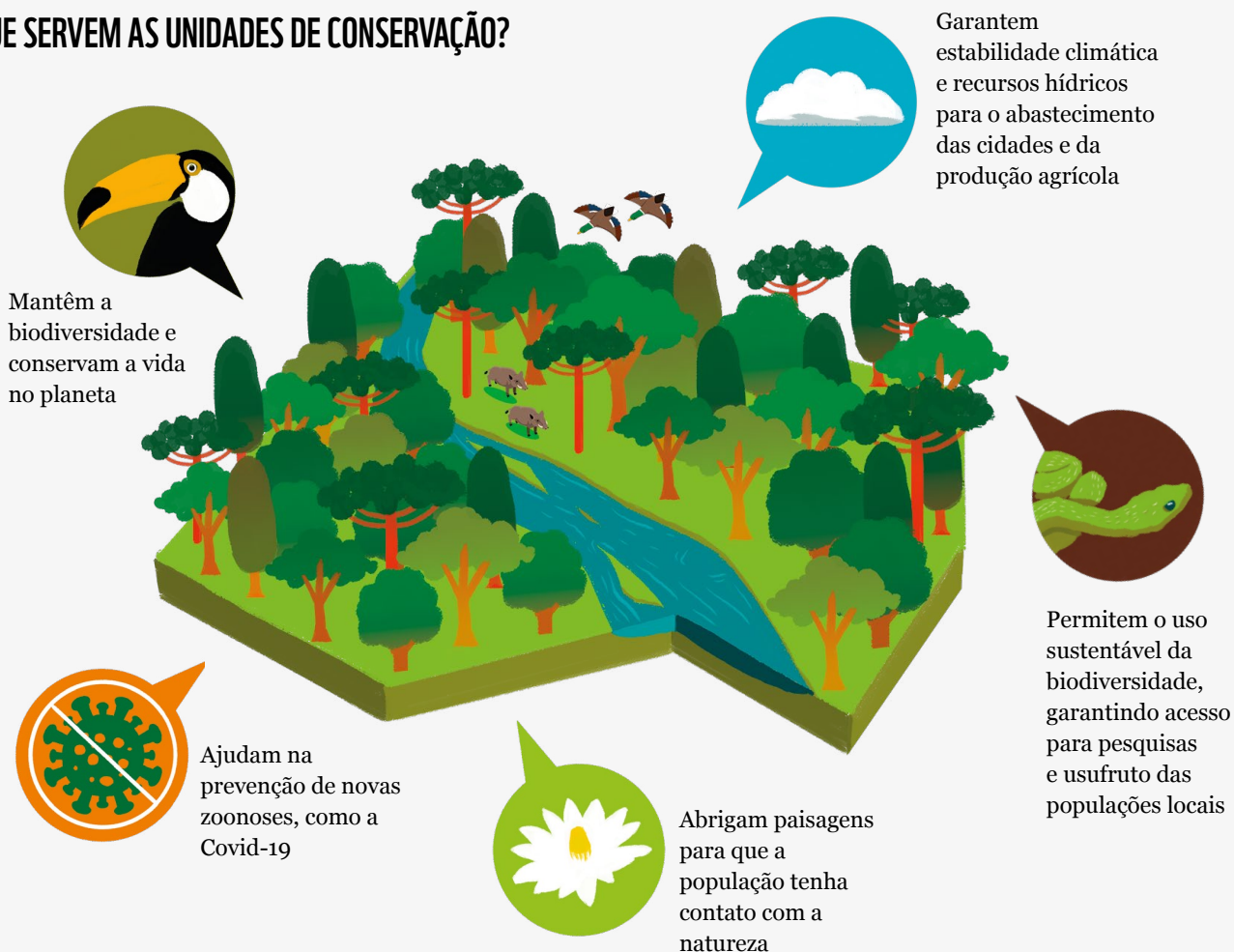
O maior quilombo do Brasil, que ocupa uma área de 261 mil hectares ao norte de Goiás, na região da Chapada dos Veadeiros, foi o primeiro território comunitário autodeclarado como Ticca no Brasil. A autodeclaração do território e o seu reconhecimento internacional pelo programa ambiental da ONU foram possíveis após muitas reuniões na comunidade e contaram com o apoio do

CEPF e do Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB). A Associação Quilombo Kalunga (AQK) avalia que o título global evidencia a importância da área, o esforço do povo Kalunga em mantê-la preservada ao longo dos mais de 300 anos de ocupação do território e a sua contribuição para a proteção do Cerrado.

## VALOR DAS ÁREAS PROTEGIDAS

Além da relevância para conservação da biodiversidade, produção de serviços ecossistêmicos e proteção de valores estéticos e culturais, as áreas protegidas são importantes anteparos para minimizar o risco do surgimento de zoonoses, como a Covid-19. Essas áreas podem desempenhar um papel crucial na prevenção de novas epidemias e nos planos de recuperação econômica pós-Covid.

### PARA QUE SERVEM AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO?



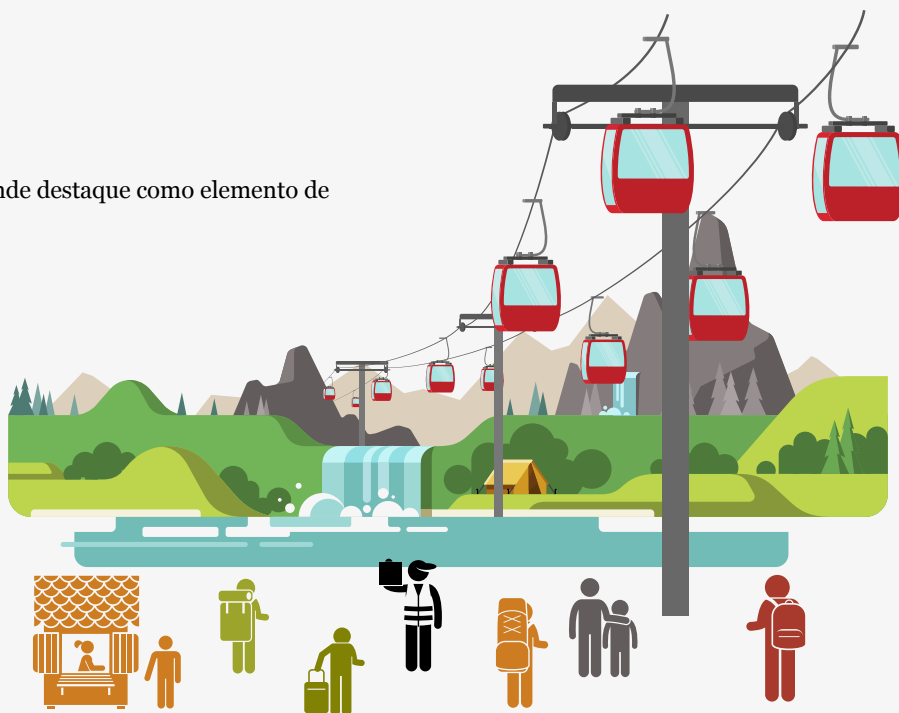
Um estudo intitulado “Quanto Vale o Verde: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras” procurou mensurar o valor econômico das UCs para vários setores, mostrando a contribuição atual e potencial dessas áreas, e os números encontrados dão uma dimensão da sua importância econômica. Por exemplo, a presença de UCs responde por 44% do montante total do ICMS Ecológico arrecadado por municípios de 13 estados brasileiros. Esse valor foi estimado em R\$ 776 milhões para o ano de 2015, ou seja, é recurso que vai para os cofres públicos municipais em função da existência das UCs e que contribui para ampliar a capacidade de investimento em outras pautas e políticas públicas. A visitação nos parques também é uma atividade que colabora para o desenvolvimento socioeconômico no entorno das UCs.

## USO PÚBLICO E TURISMO

A visitação em áreas protegidas tem grande destaque como elemento de dinamização econômica.

Cerca de 17 milhões de visitantes foram registrados em 2016, com impacto sobre a economia estimado entre R\$ 2,5 bilhões e R\$ 6,1 bilhões anuais, correspondendo a uma faixa de 77 mil a 133 mil ocupações de trabalho. Esses valores, porém, podem estar subdimensionados porque nem todas as unidades de conservação fazem esse tipo de registro.

Além disso, as UC podem receber uma quantidade bastante superior de visitantes caso sejam realizados investimentos para tanto.



**UM INCREMENTO DE 20% NA VISITAÇÃO (MAIS 3,4 MILHÕES DE VISITANTES ANUAIS) RESULTARIA EM UM IMPACTO ECONÔMICO ENTRE R\$ 500 MILHÕES E R\$ 1,2 BILHÃO, COM A CRIAÇÃO DE 15 MIL A 42 MIL NOVOS POSTOS DE TRABALHO.**



Flores do Cerrado, no Parque Nacional das Emas (GO).  
© Adriano Gambarini / WWF-Brasil

Os números revelam que, com os investimentos adequados e o engajamento dos governos e da sociedade, as UCs podem se tornar grandes aliadas para o desenvolvimento local e regional, baseado num modelo mais inclusivo e conjugado com a conservação e a sustentabilidade do país em longo prazo.

# 2

## DEFINIÇÃO, CONCEITO E CENÁRIO DOS PROJETOS DE PADDD NO BRASIL E NO CERRADO

Em que pese a importância das UCs e demais áreas protegidas para a conservação da biodiversidade, a produção de serviços essenciais à nossa qualidade de vida, a proteção de populações tradicionais e de seus modos de vida e o desenvolvimento socioeconômico do país, elas vêm sofrendo uma série de ameaças. Invasões, incêndios florestais e desmatamento são alguns dos fatores que comprometem sua integridade.

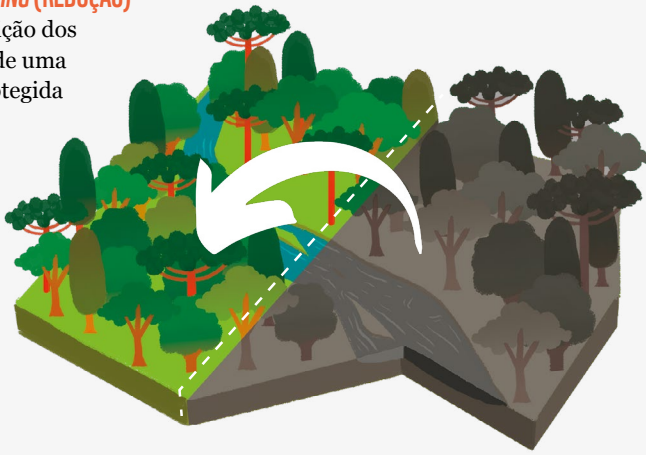
O enfraquecimento das políticas ambientais brasileiras, associado às pressões do agronegócio, da mineração, da grilagem de terras e de outras frentes, faz com que as UCs sejam alvo recorrente de iniciativas que tentam reduzi-las, diminuir seu status de proteção ou mesmo excluí-las definitivamente. Daí surgem os processos de redução, recategorização e extinção de unidades de conservação – conhecidos pela sigla em inglês PADDD (*Protected Areas Downsizing, Downgrading and Degazetting*).

As propostas de PADDD são cada vez mais comuns na pauta do Congresso Nacional, das assembleias legislativas e algumas vezes do próprio executivo. Esse movimento tem ganhado força no Brasil e no mundo, sobretudo na última década. Um artigo publicado na Science em 2019 identificou que, entre 1892 e 2019, mais de 3.700 eventos de PADDD ocorreram em 73 países, impactando uma área do tamanho do México. A maior parte aconteceu do ano 2000 em diante e o principal motor das propostas é a extração de recursos em escala industrial (infraestrutura, agricultura de larga escala, óleo e gás, e mineração). Os Estados Unidos e o Brasil são os países líderes em eventos de PADDD atualmente.



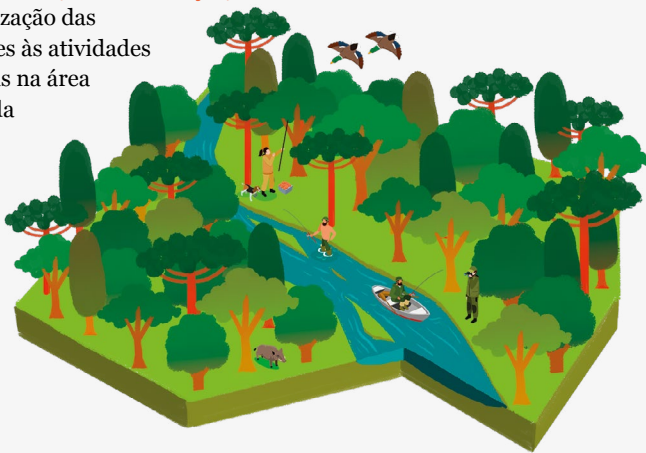
### ● **DOWNSIZING (REDUÇÃO)**

Diminuição dos limites de uma área protegida



### ● **DOWNGRADING (RECATORIZAÇÃO)**

Flexibilização das restrições às atividades humanas na área protegida



### ● **DEGAZETEMENT (EXCLUSÃO/EXTINÇÃO)**

Exclusão da proteção legal para todo o território de uma área protegida



Vale destacar que nem todas as ocorrências de PADDDD são ruins ou necessariamente prejudiciais. Em determinadas circunstâncias, a revisão de limites e um eventual ajuste de categoria de algumas UCs podem ser necessários e vir a contribuir para uma gestão mais adequada. Isso se aplica sobretudo no caso de UCs antigas, criadas com imagens de baixa resolução ou demarcadas em cima de áreas com assentamentos humanos adensados e cidades, por exemplo, que requerem ajustes nos limites.

Em geral esses processos são movidos pelas instituições responsáveis pela gestão das UCs (e não pelo legislativo) e preveem a inclusão de outras áreas para compensar aquela que foi desafetada. Pode ocorrer também uma mudança de categoria para permitir o uso público e, nesse caso, mesmo sendo enquadrado como PADDDD, a motivação pode ser legítima e ter um efeito benéfico para a gestão e para o alcance dos objetivos da área.

No entanto, esse tipo de proposta de PADDDD é minoria se comparado ao grande número de iniciativas deletérias tanto para a conservação dos recursos da unidade quanto para a garantia de direitos das comunidades tradicionais que vivem ou dependem das áreas.

## O QUE NÃO É PADDDD? ❌

- Uma atividade desenvolvida em uma UC que não viola as leis existentes (por exemplo, supressão de vegetação em APA, com autorização).
- Um aumento nas atividades não permitidas em uma área protegida (caça, desmatamento) devido à falta de aplicação de regras/leis ou má gestão.
- A transferência de uma área entre entes da federação (do governo federal para estadual, ou estadual para municipal).

## CASOS QUE CONSTITUEM PADDDD ✅

- Uma decisão nacional ou em relação a uma área protegida para permitir uma atividade, quando ela não era previamente permitida (recategorização).
- Se a área deixar de fazer parte do Snuc (extinção) ou se essa mudança vier acompanhada de uma mudança de categoria (recategorização) que permita usos e atividades antrópicas na área.
- Ou seja, PADDDD ocorre quando se muda a regra, alterando o nível de proteção de uma área protegida.

## PADDD NO BRASIL E NO CERRADO

No Brasil já foram efetivados 90 eventos de PADDD que levaram a uma redução de 11,6 milhões de hectares em áreas protegidas (uma área maior que o estado de Pernambuco). Além destas, outras 162 propostas de PADDD foram mapeadas. É importante identificar e acompanhar esses processos, mesmo que não tenham sido consumados, já que eles indicam quais áreas estão vulneráveis e que conjunto de interesses motivam sua alteração. Ademais, são muitos os casos de reincidência, quando um projeto adormecido ou que não foi aprovado pode voltar numa nova legislatura ou contexto político favorável. Desse modo, se não houver governança e capacidade de resposta oportunas, ele pode vir a ser concretizado.

A maior parte dos processos de PADDD – 80% deles – aconteceram após 2008 e, embora a Amazônia seja a região mais impactada por esses eventos (55% dos casos efetivados e 80% da área), outros biomas também vêm sendo atingidos. É importante olhar ainda para as tendências, ou seja, a motivação por trás de uma proposta de PADDD. No Brasil elas são impulsionadas, prioritariamente, por projetos de infraestrutura (como desenvolvimento logístico e geração de energia) e pelas demandas de uso do solo (que incluem produção agropecuária, mineração e desmatamento).

**TABELA 2. TOTAL DE ÁREA IMPACTADA POR PROPOSTAS OU EVENTOS DE PADDD NO BRASIL POR BIOMA**

PADDD	Bioma	Km <sup>2</sup>
Efetivado	Amazônia	90.880
	Caatinga	34
	Cerrado	24.492
	Mata Atlântica	1.047
	<b>Total</b>	<b>116.453</b>
Proposto	Amazônia	238.235
	Caatinga	0
	Cerrado	13.449
	Mata Atlântica	7.168
	Pampa	475
	<b>Total</b>	<b>259.327</b>
<b>Total geral</b>		<b>375.780</b>

**TABELA 3. CAUSAS QUE IMPULSIONAM PROPOSTAS DE PADDD NO BRASIL**

Projetos de infraestrutura	Projetos de desenvolvimento logístico
	Projetos de geração e transmissão de energia
Uso do solo	Produção agropecuária
	Desmatamento
	Mineração
	Sobreposição do Cadastro Ambiental Rural

No Cerrado, os primeiros registros de eventos de PADDD são da década de 1970 e envolvem o Parque Nacional do Araguaia, no Tocantins. Desde então já foram documentados pela [Plataforma PADDD Tracker](#) 26 propostas que somam ao todo uma área afetada de 3,4 milhões de hectares do bioma. O requerimento mais frequente é o de redução das UCs (16), seguido por recategorização (8) e extinção (2). Das 26 ações, 13 foram efetivadas, impactando 2,6 milhões de hectares. Em algumas UCs os processos de PADDD são recorrentes, como é o caso dos parques nacionais do Araguaia, Canastra e Veadeiros.

Um [estudo](#) realizado pelo WWF-Brasil indica como principais motivações para esses projetos no Cerrado a demanda por

terra, a degradação, a industrialização e a mineração. A sobreposição do Cadastro Ambiental Rural de imóveis com UCs de proteção integral é um fator que chama a atenção: nesse estudo foram identificadas 3.344 propriedades rurais sobrepostas a esse tipo de UC. A maioria dos cadastros desses imóveis possui a situação “aguardando análise”, o que sugere que muitas áreas ainda não foram verificadas ou corrigidas. Em decorrência, ajustes podem ser feitos conforme os demais instrumentos e as ações relacionadas à Lei 12.651/12 (Código Florestal) forem colocados em prática. Isso demonstra que são necessários novos estudos para entender os pontos de sobreposição e os eventuais conflitos fundiários existentes e para que possam ser propostas as soluções pertinentes.





Seriema (*Cariama cristata*), na Ecovila Santa Branca em Terezópolis (GO).  
© Frederico Viana / WWF-Brasil



TABELA 4. REGISTROS DE PROCESSOS PADDD EM UCS NO CERRADO, CONFORME A PLATAFORMA PADDD TRACKER

Unidade de conservação	Tipo de evento	Resultado	Ano de criação	Ano do evento	Causa	Área afetada km <sup>2</sup>
PN do Araguaia	Diminuição	Efetivado	1959	1971	Sem Informação	1.540
PN do Araguaia	Diminuição	Efetivado	1959	1980	Demanda por terra	1.280
PN do Araguaia	Mudanças de categoria	Proposto	1959	1991	Assentamentos rurais	0
PN de Brasília	Diminuição	Proposto	1961	2010	Assentamentos rurais	0,5
PN da Chapada das Mesas	Mudanças de categoria	Proposto	2005	2010	Assentamentos rurais	1.600,5
PN da Chapada dos Veadeiros	Diminuição	Efetivado	1961	2003	Demanda por terra	1.694,9
PN Grande Sertão Veredas	Diminuição	Proposto	1989	2004	Outros	633
PN da Serra da Canastra	Mudanças de categoria	Efetivado	1972	1995	Mineração	333,4
PN da Serra da Canastra	Diminuição	Proposto	1972	2007	Degradação	498,3
PN da Serra da Canastra	Mudanças de categoria	Proposto	1972	2007	Degradação	475,2
PN da Serra da Canastra	Mudanças de categoria	Proposto	1972	2010	Degradação	93,6
PN de Brasília	Diminuição	Efetivado	1961	2006	Assentamentos rurais	123,9
PN da Chapada dos Veadeiros	Diminuição	Efetivado	1961	1972	Demanda por terra	4.760,3
PN da Chapada dos Veadeiros	Diminuição	Efetivado	1961	1981	Demanda por terra	1.119,2
PN das Nascentes do Rio Parnaíba	Diminuição	Efetivado	2002	2011	Degradação	111,6
EE de Arêdes	Diminuição	Efetivado	2010	2011	Mineração	0,3
EE de Sagarana	Mudanças de categoria	Proposto	2003	2013	Industrialização	23,4
EE de Sagarana	Mudanças de categoria	Efetivado	2003	2018	Industrialização	23,4
Flona de Brasília	Diminuição	Proposto	1999	2014	Assentamentos rurais	26
Flona de Cristópolis	Extinção	Proposto	2001	2003	Outros	119,5
APA do Planalto Central	Mudanças de categoria	Proposto	2002	2007	Industrialização	4.846,6
PN do Araguaia	Diminuição	Efetivado	2001	2006	Demanda por terra	68,3
PE Massairô Okamura	Diminuição	Efetivado	2000	2014	Demanda por terra	0,03
PE Serra de Ricardo Franco	Extinção	Proposto	1997	2017	Assentamentos rurais	1.578,3
PE Serra de Ricardo Franco	Diminuição	Proposto	1996	2002	Assentamentos rurais	1.000

## PADDD TRACKER

O PADDD Tracker é uma plataforma para monitorar projetos de PADDD em escala global. Existe uma versão brasileira da plataforma que monitora e possibilita o envio de alertas de eventos no país, um dos líderes mundiais de processos de PADDD. Para avaliar se uma ação ou conflito envolvendo UCs se configura, de fato, como PADDD, a iniciativa utiliza alguns

critérios e checagens específicos. O PADDD Tracker permite que estudos e análises aprofundadas, como as apresentadas aqui, possam ser realizadas e, para mantê-lo atualizado e apoiar os esforços de monitoramento e visibilidade dos eventos em UCs estaduais e municipais, é essencial contar com a colaboração de organizações da sociedade civil.

# 3

## ARGUMENTOS JURÍDICOS EM PROCESSOS DE PADDD

A Constituição brasileira, os tratados internacionais, a legislação e os tribunais impõem uma série de requisitos para os processos de PADDD, com o objetivo de garantir a conservação da natureza e promover os direitos humanos.

Neste sentido, o WWF-Brasil, em parceria com a FGV-CeDHE<sup>1</sup>, desenvolveu um estudo que analisou a legislação, os eventos de PADDD e as decisões dos tribunais a fim de determinar quais são os passos mínimos necessários para garantir que os processos de PADDD sejam avaliados com base em elementos técnicos e com participação da sociedade.

Foram estabelecidos seis critérios mínimos, sem os quais um projeto de PADDD não pode avançar. Contar com parâmetros não implica aceitar que propostas de alteração de uma UC sejam legítimas. Ao contrário, seguir critérios pré-determinados pode ajudar a distinguir situações em que a mudança sugerida oferece riscos e nas quais, portanto, a melhor decisão é pela não realização da modificação. A existência de parâmetros e requisitos assegura que tanto o processo quanto o resultado da alteração de uma UC sejam transparentes e respeitem o meio ambiente e os direitos das populações e comunidades tradicionais envolvidas. Assim, esse conjunto de critérios pode ser explorado por tomadores de decisão e representantes da sociedade civil comprometidos com a defesa das UCs. A aplicação de cada um deles dependerá do caso concreto, ou seja, vai variar em função da realidade da UC e da proposta de mudança apresentada, de modo que nem todos são aplicáveis a todos os casos.

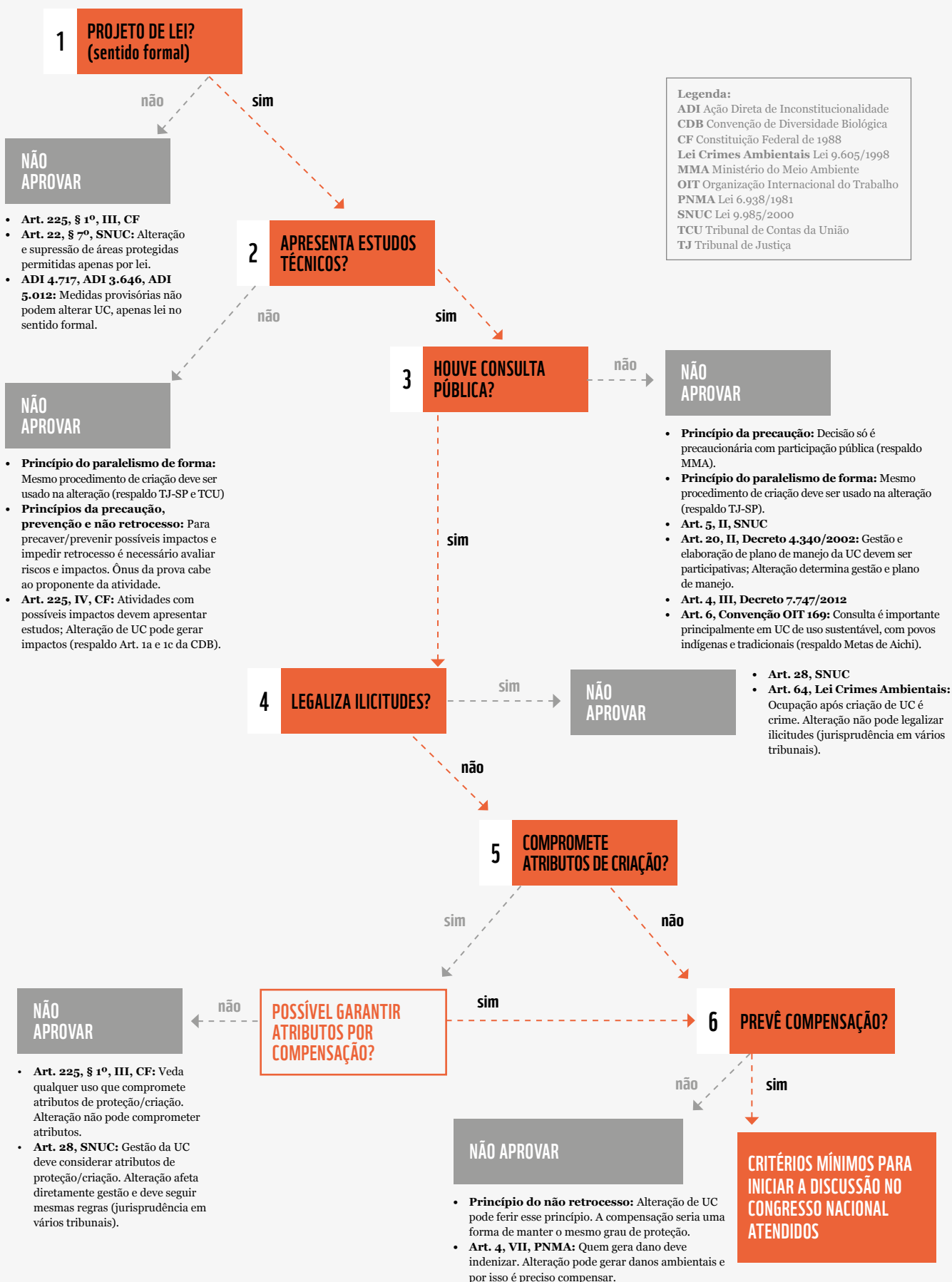
Se um projeto de PADDD atende a todas as condições, pode-se dizer que ele preenche os critérios mínimos que o habilitam para uma discussão qualificada no Congresso Nacional. Estar apto para o debate, no entanto, não quer dizer que o projeto deva ser aprovado.

Os critérios a serem levados em conta obedecem a seis etapas sequenciais.

---

1. Centro de Direitos Humanos e Empresas da Fundação Getúlio Vargas

# AValiação de Projetos de Redução, Recategorização e Extinção de Unidades de Conservação - Etapas



Ferramenta crucial para conservar biodiversidade, ecossistemas e modos de vida tradicionais, as UCs são uma realidade jurídica. Isso significa que para criar uma unidade de conservação é necessário um ato normativo, que venha do poder público para delimitar uma área protegida, com um regime especial de proteção. Esse ato normativo pode ser uma lei, que parte do Poder Legislativo e tramita no Congresso Nacional, um decreto (que responde por mais de 90% das UCs criadas no âmbito federal) ou uma portaria (mais usada para reconhecimento de RPPNs), sendo os dois últimos provenientes do Poder Executivo. No entanto, qualquer debate sobre redução, recategorização ou extinção de UC só pode ocorrer por meio de um projeto de lei (PL), que deve tramitar no Congresso Nacional (ou nas assembleias legislativas e câmaras municipais), e nunca por instrumento infralegal.

Também está vedada a alteração nos limites, categoria ou extinção de UCs por meio de Medida Provisória (MP), que é um ato unilateral do chefe do executivo (presidente) ou emendas à proposição. Esse entendimento está respaldado por uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF). Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.717, o STF reafirmou que o PL é a única via pela qual uma UC pode ser modificada. Isso porque a tramitação de um PL pressupõe um debate maior com os diversos setores e atores da sociedade, a aprovação por parte de um número razoável de parlamentares e o sancionamento pelo Poder Executivo. Tal decisão tem caráter vinculante, isto é, deve ser respeitada por toda a sociedade e por todas as autoridades públicas, incluindo os membros do Poder Judiciário e da administração pública.

O debate social deve ser assegurado nas fases seguintes, que dizem respeito à necessidade de estudos técnicos e de consulta pública para que a tramitação possa avançar. O artigo 22 do Snuc embasa esse critério:

*“Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.*

*§ 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”.*

A exigência de estudos e consulta nos processos de PADDD está respaldada no “paralelismo das formas”, um princípio do direito que diz que os procedimentos utilizados para criar uma UC devem ser replicados quando se pretende extinguir ou rever os limites ou a categoria da unidade.

Cabe salientar que a consulta pública é a fase que garante o direito à participação social no processo, um fundamento da democracia reforçado pelo artigo 225 da Constituição Federal (CF) que atribui à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente. E, para que a coletividade tenha condições de defendê-lo, é preciso assegurar o acesso à informação e o direito de participar das decisões públicas relativas ao meio ambiente.

Quando se trata de alterações em UCs de uso sustentável isso é ainda mais preponderante. A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT 169) – um dos principais instrumentos normativos aplicados à consulta e à participação de populações indígenas e tribais – foi ratificada pelo Brasil e possui valor supralegal (ou seja, mais forte do que as leis). Ela concede aos povos indígenas e tradicionais o direito à consulta livre, prévia e informada em qualquer medida legislativa ou administrativa que possa afetá-los diretamente, como pode ser o caso de eventos de PADDD. Em síntese, a participação popular nesses processos é um requisito para a sua legitimidade.

O passo seguinte é certificar-se de que um projeto de PADDD não legalize ilicitudes.

O Snuc define os objetivos e as restrições às atividades humanas em cada uma das categorias de UC. Entretanto, inúmeras UCs apresentam conflitos com usos e/ou ocupações irregulares dentro de seus limites (no caso de UCs de proteção integral), muitos iniciados após a sua criação (por exemplo, a criação de gado dentro de UCs, desmatamento etc.). Esses embates têm sido usados como argumento para revisão de limites ou mesmo mudança de categoria de algumas áreas quando, na verdade, deveriam ser resolvidos pelo poder público. Tanto a Constituição Federal quanto o Snuc vedam usos incompatíveis com os objetivos de criação de UCs e que degradem seus atributos. Isso ganha reforço na Lei de Crimes Ambientais e no entendimento, por parte do Superior Tribunal de Justiça (STJ), de que não existe fato consumado em direito ambiental. Portanto, não se pode legitimar projetos de exclusão ou mudança de limites em UCs em função de perdas ambientais ocorridas no seu interior.

O próximo estágio diz respeito à garantia de proteção dos atributos da UC que ensejaram a sua criação. Um processo de PADDD não pode colocar em risco os atributos e os objetivos de conservação originais de uma UC, estabelecidos em seu decreto de criação ou no plano de manejo. O artigo 225 da Constituição Federal diz que "... a alteração e a supressão (aos espaços especialmente protegidos) são permitidas somente

através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção". Isto é, uma vez garantida a proteção de algum atributo, nem mesmo a lei pode retirá-la, conforme dispõe, aliás, o princípio da vedação ao retrocesso socioambiental.

O último critério a ser observado está relacionado à compensação. Qualquer iniciativa de PADDD pressupõe perdas, seja de área, de determinados atributos ou paisagens. A CF e a Política Nacional do Meio Ambiente (artigo 4º) são muito claros ao afirmar que qualquer medida lesiva ao meio ambiente gera o dever de compensar aquilo que será perdido. Assim, cumpridas as demais fases e verificada a legalidade formal do projeto de lei que visa alterar a UC, a compensação ambiental é o instrumento que deve assegurar que não haja retrocesso ambiental. Para que ela seja efetiva, devem ser considerados quesitos técnicos como bioma, extensão da área alterada, características ecológicas, bacia ou microbacia hidrográfica, de modo a proporcionar, no mínimo, o mesmo status de proteção ambiental preexistente. Com isso não se viola o princípio da vedação ao retrocesso ambiental.

Depois de percorridas todas essas etapas e feitas as análises inerentes a cada uma, é possível avaliar o debate de um projeto de PADDD.



# 4

## COMO ATUAR EM PROCESSOS DE PADDD?

Atuar em processos de PADDD é uma tarefa que demanda articulação política e conhecimento técnico a respeito do território, além de uma boa capacidade de comunicação e mobilização de atores sociais. Esses quesitos podem ser considerados como parte de uma estratégia de incidência política (ou *advocacy*, no inglês).

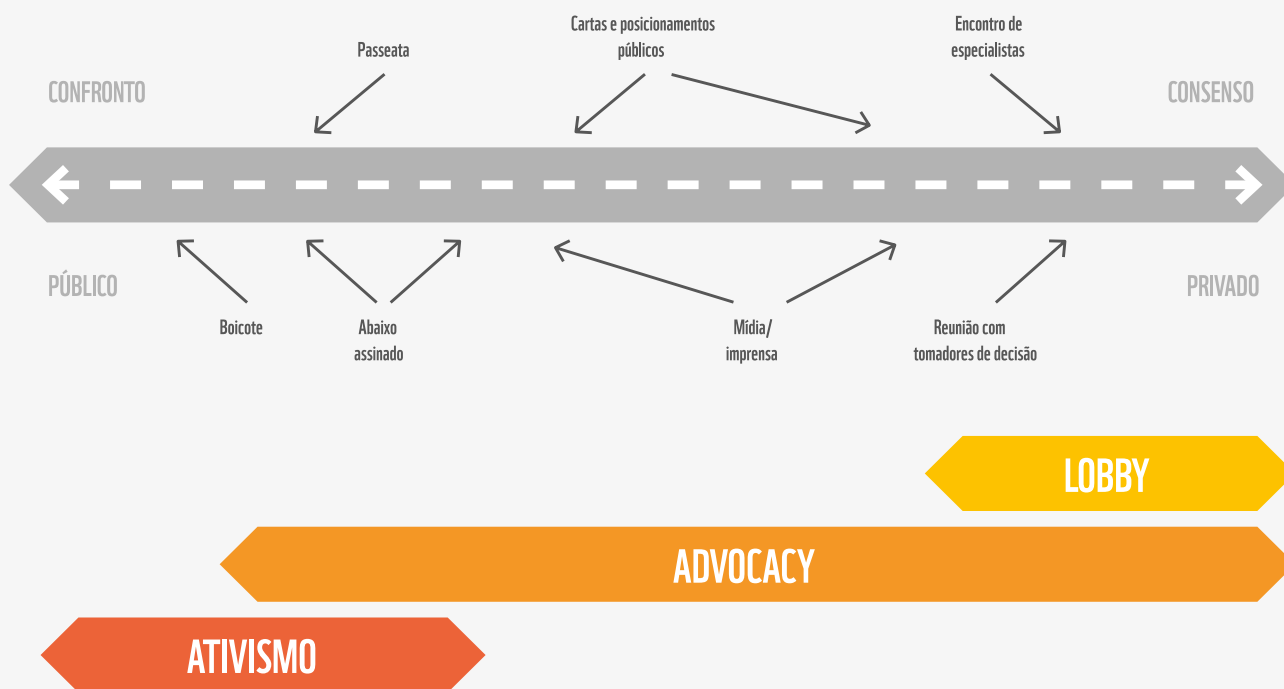
O conceito de incidência é relativamente recente (ganhou corpo nos últimos dez anos) e, no Brasil, não existe uma legislação que o defina ou regule. Trata-se de um mecanismo para influenciar tomadores de decisão na mudança ou na criação de políticas públicas em favor de uma causa. Ou seja, fazer incidência política em defesa de direitos ou de temas específicos.

O [Guia para construção de estratégias de advocacy](#) do Imaflora define o termo *advocacy* como o “conjunto de ações, estrategicamente definidas e orientadas, que busca promover mudanças em políticas públicas locais, regionais, nacionais ou internacionais, visando alcançar a missão, a visão e os objetivos estratégicos de uma organização ou coalizão de organizações”.

Percebe-se, em muitos casos, uma certa confusão entre *advocacy*, lobby e ativismo. Cada uma dessas práticas comporta diferentes conceitos e tipos de atividades. De acordo com o guia do Imaflora, não há um consenso e as definições desses mecanismos tampouco são claras, podendo se sobrepor. Contudo, em linhas gerais lobby pode ser descrito como uma estratégia focada

na relação direta com os tomadores de decisão, voltada para apresentar demandas e influenciar políticas públicas. No Brasil, é entendido como ação concebida para atender as reivindicações de setores privados ou corporativos, então tende a ser mais associado aos interesses de empresas, setores econômicos ou grupos de profissionais do que àqueles mais amplos da sociedade. Segundo a [Escola de ativismo](#), o *ativismo* é usualmente visto como sinônimo de atos na rua, protestos e manifestações. Exige, portanto, que a demonstração política se dê no espaço público. Na maioria das vezes, suas ações não são projetadas para criar ou propor consenso, mas para convencer ou informar as pessoas sobre uma determinada causa ou colocar um problema na agenda pública. Fruto da confluência de tradições distintas de mobilização política, o ativismo assume múltiplas expressões, desde as lutas do movimento operário do final do século 19 até o ciberativismo e o uso sistemático da internet e de tecnologias da comunicação como ambiente e instrumento de mobilização.

O gráfico a seguir ilustra esses conceitos e as confluências entre eles.



Fonte: Morgado & Gozetto, 2019.

## O que fazer?

Influenciar políticas públicas não é algo simples que possa ser alcançado de forma casual, sem um bom planejamento e uma estratégia consistente. A elaboração da estratégia é um passo fundamental, e esta deve ser alinhada com as diferentes áreas e instituições a fim de dimensionar a verba e o tempo necessários, alocar os recursos existentes,

minimizar riscos e maximizar oportunidades. Planejar também é essencial para definir resultados intermediários e realinhar as ações em função dos desafios que se apresentam, enquanto se mantém uma visão de longo prazo.

O Guia de Advocacy sugere 10 passos para a construção de uma estratégia de incidência:

- 1. Construa uma Teoria da Mudança** – Qual é o impacto que eu quero causar? Quais são as políticas públicas que eu preciso influenciar para que esse impacto seja alcançado?
- 2. Escolha sua prioridade e especifique seu objetivo** – Dentre essas políticas públicas, qual é a mais adequada para a minha estratégia de incidência? Qual é exatamente a mudança que eu quero que aconteça?
- 3. Mapeie o processo decisório** – Quais são as etapas, regras e procedimentos do processo decisório da política pública que eu quero influenciar?
- 4. Identifique o público-alvo** – Quem são as pessoas e instituições com poder formal para tomar a decisão pretendida? Quem pode influenciar os que têm esse poder?
- 5. Estabeleça parcerias e coalizões** – Com quais parceiros devo me aliar para aumentar a legitimidade, credibilidade e efetividade da minha estratégia?
- 6. Elabore sua mensagem** – Qual mensagem irá comunicar de forma forte, concisa e convincente a mudança na política pública que eu quero alcançar?
- 7. Escolha os mensageiros** – Quais pessoas e organizações estão mais bem-posicionadas para comunicar a mensagem ao meu público-alvo?
- 8. Defina as atividades** – Quais atividades serão realizadas para que eu alcance os resultados esperados?
- 9. Gerencie riscos** – Quais são os riscos envolvidos na minha estratégia e o que devo fazer para reduzi-los?
- 10. Monitore e avalie** – Como monitorar e avaliar se estou alcançando os resultados e objetivos estabelecidos?

Adaptado de Morgado & Gozetto, 2019.

Vale destacar que não há uma fórmula pronta de incidência para reagir a processos de PADDD, mas essas etapas ajudam a delinear ações, mensagens, recursos e riscos e a mobilizar os parceiros que devem ser envolvidos.

Nos episódios de PADDD, a estratégia de incidência política tem um objetivo claro que é garantir que o processo de discussão da proposta de PADDD siga os critérios mínimos elencados anteriormente e, na maioria dos casos, evitar a redução, a recategorização ou a extinção de determinada UC. Embora cada projeto tenha suas especificidades, se os critérios mínimos não forem observados, já há argumentos para que seja considerado inconstitucional e para evitar seu avanço, por ferir os princípios jurídicos mostrados no capítulo 3.

A Lei de Acesso à Informação (12.527/2011), ao assegurar aos cidadãos o direito elementar de consultar documentação governamental referente a atividades do Estado (sob administração dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Tribunal de Contas e Ministério Público – sempre que couber, nas esferas municipal, estadual e federal), é um recurso vital para a verificação dos critérios mínimos. Informações essenciais sobre o processo podem ser solicitadas aos órgãos públicos envolvidos, e esses pedidos devem ser respondidos em até 20 dias. Caso esse prazo não seja cumprido, o solicitante pode entrar com recursos administrativos.

Considerando o contexto de PADDD no Cerrado, em que a mudança no uso da terra é um dos principais vetores de pressão sobre as UCs, há que se mapear quais cadeias produtivas podem ser impactadas pelas alterações nas unidades. Assim, é recomendável buscar acessar os mercados internacionais ou algum outro elo relevante da cadeia que compre ou comercialize produtos derivados daquela área. Em geral, o mercado internacional é sensível às salvaguardas ambientais e pode contribuir para pressionar contra a descaracterização da UC. Mesmo não sendo esse um percurso simples, ele pode ser acessado por intermédio de uma rede estruturada de parceiros e interlocutores.

Um caminho de incidência política é via sistema de justiça, através do Ministério Público (MP), por meio de suas representações (estaduais ou federal, a depender da instância da UC). Apresentar o caso e eventuais falhas e riscos do processo para o MP é importante para que este possa fazer as verificações necessárias e, a partir daí, propor uma ação.

Outra porta de incidência é o Poder Judiciário, mediante ação popular, ação civil pública e “amicus curiae”.

A ação popular é um instrumento previsto na Constituição Federal e disciplinada pela Lei 4.717/1965, que se destina à anulação de atos lesivos

ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Ela pode ser preventiva ou ter o propósito de anular um ato (alteração de uma UC, por exemplo). A Constituição garante que qualquer cidadão pode ser parte de uma ação popular, que costuma ser demorada e é gratuita. O proponente não precisa pagar custas judiciais, a menos que seja comprovado que ele agiu de má-fé.

Já a ação civil pública, regulamentada pela Lei 7.347/1985, tem por objetivo assegurar a proteção de interesses difusos e coletivos, por meio da responsabilização de quem causar danos à coletividade, dentre eles os danos ao meio ambiente. Ao contrário da ação popular, não pode ser proposta por qualquer pessoa, pois a lei exige uma legitimidade especial. Assim, a ação civil pública pode ser proposta pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela União, por estados, pelo Distrito Federal ou por municípios, bem como associações, dentre outros legitimados. Em relação às associações, a lei determina que sejam constituídas há mais de um ano e que tenham dentre os seus objetivos a defesa do meio ambiente. Contudo, convém avaliar se é mais estratégico entrar com uma ação (que, via de regra é um processo longo e, diferentemente da ação popular, envolve custos) ou ser parte da ação iniciada, por exemplo, pelo Ministério Público, na condição de “amicus curiae”.

Expressão em latim que significa amigo da corte, “amicus curiae” é uma figura trazida pelo Código de Processo Civil com a finalidade de designar uma instituição que possa fornecer subsídios às decisões dos tribunais, levando conhecimento técnico para contribuir com a elucidação de um caso. É uma forma de as organizações terem direito à voz e à participação social ativa no processo em defesa de uma UC. Mais de uma organização pode compor o rol de “amicus curiae”, de modo que, como em toda ação de incidência política, uma rede de parceiros ativa e mobilizada fortalece a estratégia.

Por fim, tendo em vista que a única forma permitida pelo ordenamento jurídico brasileiro para redução, recategorização ou extinção de uma UC é via projeto de lei, a incidência no Poder Legislativo deve ter por foco monitorar o cumprimento de todos os critérios mínimos e a legalidade do processo. O contato com parlamentares é, portanto, fundamental para a incidência no âmbito do Legislativo, além da articulação em rede, como já mencionado. Essa atuação se estrutura, principalmente, no fomento à discussão, por meio por exemplo de audiências públicas, a partir de argumentos técnicos, que podem ser levados no formato de notas técnicas. Também é possível auxiliar parlamentares na elaboração de emendas a eventuais projetos de lei de PADDD, com objetivo de evitar alterações nas UCs.



Lobo-guará (*Chrysocyon brachyurus*), o maior canídeo da América do Sul, na região de Barreiras (BA).  
© Adriano Gambarini / WWF-Brasil



## ESTUDOS DE CASO

### PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BODOQUENA

O Parque Nacional da Serra da Bodoquena foi criado em 2000 e protege uma área de 76.481 ha no sudoeste do Mato Grosso do Sul, distribuída entre os municípios de Bonito, Jardim, Porto Murtinho e Bodoquena. É administrado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).



Localização do Parque Nacional da Serra da Bodoquena

Em 2019 antigos proprietários, que ainda não haviam sido indenizados pela desapropriação de suas terras para a criação da unidade, resolveram pedir à Justiça que anulasse o decreto de criação do parque, sob a alegação de não terem sido ressarcidos.

O juiz de primeira instância que recebeu a ação concedeu, em julho daquele ano, liminar dando ganho provisório de causa aos antigos proprietários, eliminando cerca de 80% da área original da UC. Então, o Ministério Público recorreu ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3) para derrubar essa decisão, que poderia ser usada para liberar o desmatamento e a completa desfiguração da unidade. Alguns meses depois, o TRF3 cassou a liminar, devolvendo ao parque seu limite integral e, em novembro, a Sexta Turma do TRF3 deu mais uma vitória à UC. Por unanimidade, o colegiado reforçou a decisão do desembargador favorável ao Parque.

Ainda há uma série de recursos possíveis, que devem levar o caso até o Supremo Tribunal Federal (STF), numa disputa que pode se estender por anos, mas as etapas anteriores contam a favor da unidade em decisões futuras.

## CRITÉRIOS MÍNIMOS NÃO OBSERVADOS NO PADDD DO PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BODOQUENA

<b>ETAPA 1</b>	<b>ETAPA 2</b>	<b>ETAPA 3</b>	<b>ETAPA 5</b>	<b>ETAPA 6</b>
Não houve apresentação de Projeto de Lei	Não houve estudo técnico	Não houve consulta pública	Decisão compromete atributos da criação da UC	Não prevê compensação

### Planejamento da incidência

**Objetivo da estratégia:** Reverter a decisão e evitar a redução do Parque Bodoquena em 80%.

#### Ações

- Incidência no Poder Judiciário: “amicus curiae”, envolvendo um conjunto de organizações, como WWF-Brasil, Fundação Neotrópica, Ecoa e Rede Pró-UC.
- Reuniões com Ministério Público e organizações da sociedade civil ao longo do processo.
- Produção de uma síntese sobre a importância da UC, sua contribuição econômica para o entorno e relevância para a biodiversidade, resultando em uma nota técnica e em uma publicação sobre o caso.
- Campanha de comunicação com a mensagem #NemUmPorCentoAMenos, incluindo uma petição online em defesa da unidade.

### O que aprendemos com esse PADDD?

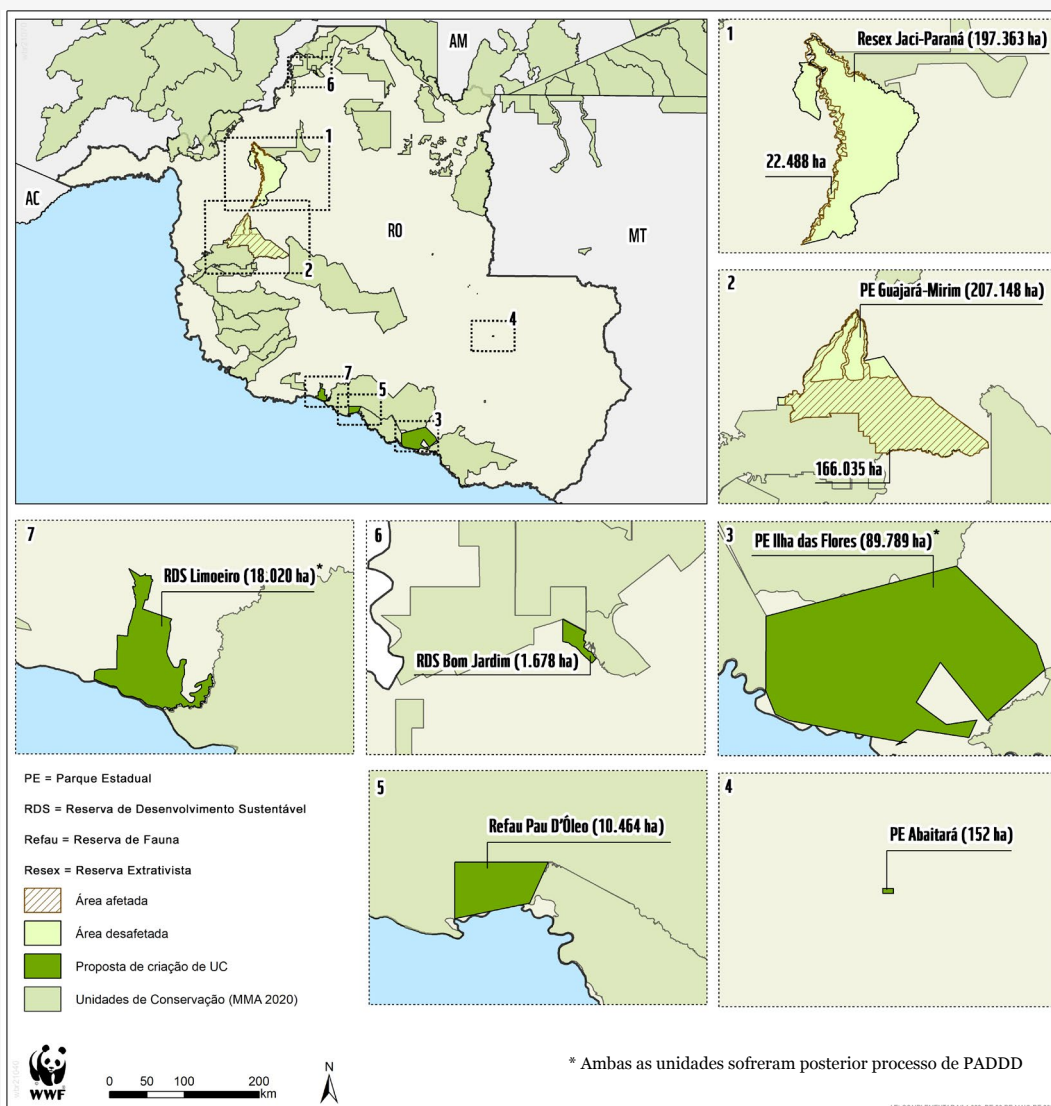
- A união entre organizações de atuação local e organizações de visibilidade nacional fortalece a incidência e amplia a possibilidade de articulação e diálogo.
- O suporte das universidades locais e do setor turístico, que dispunham de dados técnicos sobre a biodiversidade do parque, contribuiu para a construção da narrativa em defesa da UC.
- Após a resolução do processo, o WWF-Brasil passou a apoiar também a abertura do parque para visitação, garantindo mais oportunidades de valorização da UC pela sociedade.

# EXTINÇÃO DE UCS EM RONDÔNIA

Em 2020, o governador de Rondônia enviou um Projeto de Lei Complementar (PLC) 080/2020 para a Assembleia Legislativa que propôs a redução de 171 mil hectares da Reserva Extrativista Jaci-Paraná (de 197 mil hectares para 22 mil hectares, quase 90% da área) e a diminuição de 41 mil hectares do Parque Estadual de Guajará-Mirim (a proposta original era excluir 14 mil ha, mas as emendas ampliaram a área suprimida), passando de 207 mil para 166 mil hectares.

O projeto estava em pauta desde 2020 e já havia sido retirado pelo governador por falta de consenso, mas acabou sendo votado em abril de 2021. A Assembleia organizou uma audiência pública para discutir o PLC e na ocasião foram destacados os seus principais problemas, como a falta de consulta pública nos municípios e nas comunidades afetadas e a ausência de estudos e critérios técnicos para a redução. Isso suscitou muita discussão por parte de organizações ambientalistas, principalmente pelo encolhimento da reserva extrativista, apontado como uma forma de premiar a invasão de terras públicas e legitimar a conversão de floresta em pastagem. Para compensar a área total desafetada (226 mil hectares), o PLC criou outras cinco UCs no estado que, juntas, somam 120 mil hectares. A despeito da pressão das organizações da sociedade, o PL foi sancionado pelo governador e foi judicializado pelo Ministério Público Estadual de Rondônia.

Em julho de 2021, duas das UCs que foram criadas como compensação foram objeto de PADD: a extinção do Parque Estadual Ilha das Flores e a redução da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro, levando a uma perda de quase 100 mil hectares na área supostamente compensada.



Localização das UCs de Rondônia alvo do PLC 080/2020.

## CRITÉRIOS MÍNIMOS NÃO OBSERVADOS NO PADDD DO PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BODOQUENA

### ETAPA 2

Não houve estudo técnico

### ETAPA 3

Não houve consulta pública

### ETAPA 4

Legaliza ilícitudes

### ETAPA 5

PL compromete atributos da criação da UC

### ETAPA 6

Prevê compensação, mas ela não é suficiente

#### Planejamento da incidência

**Objetivo da estratégia:** Veto integral do texto aprovado pela Assembleia, retirada dos invasores, recuperação da área e reassentamento dos extrativistas.

#### Ações

- Articulação: Associação de Defesa Etnoambiental Kanindé, Cimi (Conselho Indigenista Missionário), Greenpeace, Organização dos Seringueiros de Rondônia, SOS Amazônia e WWF-Brasil.
- Reuniões com Ministério Público.
- Carta aberta ao governador do estado e uma nota de repúdio da sociedade civil.
- Campanha de comunicação.
- Preparação da incidência internacional.
- Avaliação das melhores estratégias para lidar com a judicialização proposta pelo Ministério Público, o que culminou no ingresso do WWF-Brasil e de organizações locais como “amicus curiae” no processo.

#### O que aprendemos com esse PADDD?

- A articulação para esse projeto envolveu uma rede diversificada de organizações, como ambientalistas, indigenistas e seringueiros. Isso amplia o debate para além das questões ambientais, o que é bastante pertinente ao contexto.
- A comunicação tem um papel muito importante nas estratégias de incidência. Tanto na construção da narrativa em defesa da UC, quanto na divulgação das notícias para sensibilizar a opinião pública, as pessoas diretamente afetadas pelos processos e os tomadores de decisão.
- Com as restrições impostas pela pandemia, a intensificação do uso das mídias sociais e o contato telefônico com os gabinetes dos deputados são abordagens alternativas efetivas.
- O início da incidência tende a ser amigável, buscando estabelecer um diálogo que visa apresentar os problemas e construir uma alternativa ao PADDD. À medida em que o processo avança, deve-se avaliar o momento certo para subir o tom da reação e partir para intervenções mais contundentes.
- Outro ponto relevante é cuidar para não gastar todos os recursos e contatos de uma só vez. É necessário analisar a ocasião adequada para lançar mão dos insumos disponíveis, sejam eles financeiros, técnicos, redes de contato etc.
- A compensação pela criação de outras unidades só será consolidada caso as áreas criadas sejam mantidas no longo prazo e tenham os recursos suficientes para sua gestão adequada.

# 5

# ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO E ENGAJAMENTO PARA PROJETOS DE PADDD

As experiências apresentadas realçam o papel da comunicação nas estratégias de incidência política e de reação a eventos de PADDD. Esses processos impactam sensivelmente as áreas protegidas e a biodiversidade, mas, acima de tudo, a vida das pessoas.

Seja porque comprometem o território em que elas vivem, ou porque a existência de áreas protegidas é essencial para a qualidade de vida e o bem-estar das populações urbanas. Essas áreas são responsáveis pela produção de serviços ambientais, além de ajudarem na contenção do desmatamento e no enfrentamento da emergência climática, pelo que devem ser parte da solução para o combate da própria pandemia de Covid-19, como já alertam alguns estudos.

Nos esforços de comunicação, é fundamental utilizar uma linguagem simples e direta, o que nem sempre é tarefa fácil em se tratando de iniciativas de PADDD. É preciso traduzir os conceitos técnicos, jurídicos e acadêmicos e torná-los acessíveis para engajar a opinião pública na defesa da causa.

Um aspecto importante é identificar o interlocutor que tenha legitimidade para falar sobre o assunto, isto é, quem tem o melhor “lugar de fala”. Assim, deve-se dar voz a esses interlocutores, que podem ser as pessoas que vivem nas áreas diretamente afetadas e que se beneficiaram da criação da área protegida, as organizações locais que desenvolvem projetos nas UCs, os pesquisadores estudiosos da área, entre outros. De maneira complementar, cabe eleger qual é a narrativa mais adequada para cada circunstância (técnica, jurídica, ativista etc.) do processo.

## COMO SE MATERIALIZA UMA CAMPANHA?

A **pesquisa de opinião** é uma ferramenta muito útil, que pode contribuir para materializar uma campanha de incidência política. Ela ajuda a compreender o que a população pensa sobre determinado assunto e oferece insumos para organizar os argumentos para negociação com o Legislativo, o Judiciário e o Executivo. Um exemplo foi a pesquisa Ibope realizada a pedido do WWF-Brasil sobre o que os brasileiros pensam da natureza. Uma das percepções apontadas foi a de que 93% da população é contra a liberação da caça. Esse argumento foi empregado numa ação contra o PL que tramita no Congresso Nacional, que visa liberar a caça esportiva em todo o território nacional. Os dados do levantamento renderam boa repercussão nos veículos de imprensa e trouxeram um questionamento sobre a legitimidade do Congresso em votar um projeto de lei sobre o qual a quase totalidade da população brasileira se diz contrária.

A pesquisa de opinião permite ainda identificar os públicos que devem ser priorizados bem como os ajustes necessários no discurso. No entanto, esta não é uma ferramenta barata, devendo ser considerada de forma criteriosa, apenas em contextos onde se tenha uma rede de parceiros capaz de viabilizá-la e quando a ameaça justificar esse tipo de investimento.



Por sua vez, as redes sociais são um recurso de mobilização que vem sendo amplamente utilizado em campanhas de comunicação. Elas podem dar lastro para as campanhas, já que são acessíveis a um grande número de pessoas. Cada rede tem sua peculiaridade, mas o emprego de mensagens diretas, associadas a recursos audiovisuais e à criação de hashtags (como a #NemUmPorCentoAmenos) são elementos comuns recomendados em todas elas.

A assessoria de imprensa é uma aliada. Deve-se, contudo, avaliar o momento em que a exposição do tema é favorável e se é desejável que o assunto ganhe expressão nacional – ou apenas local/regional. Isso evita que o efeito da ação seja contrário ao desejado, convocando a reação de setores que estavam adormecidos diante do projeto. A imprensa internacional também pode ser acionada, especialmente para temas de interesse e expressão externa, como é o caso da Amazônia, por exemplo.

Os dados científicos costumam render bons argumentos. No caso do Parque Nacional da Serra da Bodoquena, a descoberta de uma nova espécie de anfíbio (pertencente ao gênero *Pristimantis*) foi utilizada nos documentos técnicos em sua defesa. As espécies desse gênero só ocorrem em grandes florestas úmidas e bem preservadas, devido à fragilidade dos ovos que secam em áreas mais abertas. Isso reforça o papel da UC para conservar a biodiversidade, proteger espécies ainda desconhecidas pela ciência, além de servir como indicador da qualidade ambiental da área, que seria ameaçada com a desafetação de 80% do seu território.

E, por fim, produzir publicações (notas técnicas, *factsheets*, artigos) é uma forma de sistematizar e organizar informações sobre a contribuição da UC. Tornar essas informações públicas e disponíveis favorece que outras pessoas e instituições possam ter acesso e contribuam para replicar as informações.





Coleta de umbu no povoado de Olhos d'Água, em Januária (MG).  
© André Dib / WWF-Brasil





## A FORÇA DA ATUAÇÃO COLETIVA E ORGANIZADA

Essencial para a segurança hídrica no Brasil, o Cerrado já teve mais da metade da sua vegetação nativa dizimada nas décadas passadas. Espécies únicas de animais e plantas foram perdidas para sempre, sem que a ciência sequer as tivesse identificado. Parte importante dos remanescentes da savana mais rica em biodiversidade do planeta está protegida em áreas que ainda são insuficientes para garantir a conservação efetiva do bioma. Mesmo assim, nos últimos anos a proteção do Cerrado perdeu mais de 2 milhões de hectares em processos de redução e extinção de unidades de conservação. A atuação da sociedade civil, de forma coletiva e organizada, é essencial para minimizar a aprovação e o impacto de projetos que, em sua maioria, beneficiam poucos em detrimento da conservação da biodiversidade, dos serviços ecossistêmicos e da manutenção dos meios e recursos das comunidades locais e tradicionais. Boas estratégias de incidência e comunicação são fundamentais e podem mudar o rumo de muitos desses processos. Esperamos que esta publicação seja uma ferramenta de apoio para o fortalecimento das organizações que têm como objetivo conservar o Cerrado e defender o meio de vida de seus povos.

## PUBLICAÇÕES DE REFERÊNCIA

CONSÓRCIO TICCA. <https://www.iccaconsortium.org/index.php/es/>

FRANCO, J. L. A., SCHITTINI, G. M., BRAZ, V. S. História da conservação da natureza e das áreas protegidas: panorama geral. *Historiae*, Rio Grande, 6 (2): 233-270, 2015.

KRONER et. Al, The uncertain future of protected lands and Waters. *Science* 31: Vol. 364, Issue 6443, pp. 881-886. May 2019.

MARETTI C.C. & SIMÕES, J.F. 2020. TICCA: Análise da situação legal e da implementação no Brasil; territórios e áreas de povos indígenas e comunidades tradicionais e locais no Brasil e relações com os conceitos associados aos TICCA. Brasília: Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN). 233 p.

MORGADO, R.P. & GOZETTO, A.C.O. Guia para a Construção de Estratégias de Advocacy: como influenciar políticas públicas – Piracicaba, SP: Imaflora, 2019. 68 p.

PADDD: saiba o que é e como afeta a biodiversidade brasileira. <http://ekosbrasil.org/paddd-saiba-o-que-e-e-como-afeta-a-biodiversidade-brasileira/>

SOUZA, J. V. C. Congressos Mundiais de Parques Nacionais da UICN (1962-2003): registros e reflexões sobre o surgimento de um novo paradigma para a conservação da natureza. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília. 2013.

UICN-WCPA Task Force on OECMs, (2019). Recognising and reporting other effective area-based conservation measures. Gland, Switzerland: IUCN.

WWF-Brasil. 2020. Unidades de Conservação no Brasil. Factsheet. Disponível em: [https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/factsheet\\_uc\\_tema03\\_2020.pdf](https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/factsheet_uc_tema03_2020.pdf)

WWF-Brasil & Fundação Getúlio Vargas. Recategorização, Redução e Extinção de Unidades de Conservação. 2020. Critérios para a tomada de decisão legislativa para a proteção do meio ambiente. 88 p. Disponível em: <https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/recategorizacao.pdf>



Veado-campeiro (*Ozotoceros bezoarticus*), mamífero da família dos cervídeos, no Parque Nacional das Emas (GO).  
© Adriano Gambarini / WWF-Brasil



**CONTRIBUIR PARA QUE  
A SOCIEDADE BRASILEIRA  
HARMONIZE A ATIVIDADE  
HUMANA COM A CONSERVAÇÃO,  
O USO SUSTENTÁVEL DA  
BIODIVERSIDADE E A REPARTIÇÃO  
DOS BENEFÍCIOS PARA O BEM  
DOS CIDADÃOS DE HOJE E DAS  
FUTURAS GERAÇÕES**



Trabalhamos pela conservação da natureza, pelas pessoas e pela vida selvagem.

#JuntosÉpossível

[wwf.org.br](http://wwf.org.br)

© 2021

WWF-Brasil: CLS. 114 Bloco D 35 CEP: 70377-540 Asa Sul, Brasília/DF

WWF® e ©1986 Símbolo do Panda são propriedades do WWF – Fundo Mundial para a Natureza. Todos os direitos reservados.

Início da trilha para a Janela do Abismo, no Parque Nacional Chapada dos Veadeiros (GO). Imagem: © Frederico Viana / WWF-Brasil