

## O QUE MOTIVOU A CRIAÇÃO DOS PARQUES NACIONAIS NO BRASIL?

**Flávia Alves Moreira<sup>1</sup>**

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais (IF SUDESTE MG)  
Barbacena, MG, Brasil

**Carolina Ribeiro Gomes<sup>2</sup>**

Universidade Federal de Lavras (UFLA)  
Lavras, MG, Brasil

**Geraldo Majela Moraes Salvio<sup>3</sup>**

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais (IF SUDESTE MG)  
Barbacena, MG, Brasil

Enviado em 28 abr. 2022 | Aceito em 27 mar. 2023

**Resumo:** Os Parques Nacionais têm destaque dentre as categorias de Áreas Naturais Protegidas no mundo, visto que, acompanharam os avanços na gestão dessas áreas, desde que eram visadas para usufruto das belezas cênicas, até a incorporação de outras finalidades, como a de proteção da natureza. Objetivando analisar o que motivou a criação dos Parques Nacionais brasileiros, por meio de coleta de dados em decretos de criação e planos de manejo, o presente trabalho identificou variação na definição dos objetivos dos Parques Nacionais e nos fatores motivadores no decorrer do tempo, principalmente no que tange à resposta a pressão internacional, política e/ou econômica.

**Palavras-chave:** Área Protegida; Histórico; Pressão Internacional; Legislação.

---

1. Especialista em Planejamento e Gestão de Áreas Naturais Protegidas pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais – Campus Barbacena e Mestre em Geografia pela Universidade Federal de São João Del Rei - UFSJ. Rua Monsenhor José Augusto, nº 204, CEP: 36205-018. Bairro: São José – Barbacena, MG. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2613-9399>. E-mail: [flaviamdr12@hotmail.com](mailto:flaviamdr12@hotmail.com) Contato: (32) 9 9929-6497.

2. Mestre em Geografia pela Universidade Federal de São João Del Rei e doutoranda em Engenharia Florestal pela Universidade Federal de Lavras. Aqueanta Sol, Lavras - MG, 37200-900. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5187-8011>. E-mail: [carolrgomes@gmail.com](mailto:carolrgomes@gmail.com). Contato: (32) 9 9104-3143.

3. Doutor em Engenharia Florestal pela Universidade Federal de Lavras e professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais – Campus Barbacena. Rua Monsenhor José Augusto, nº 204, CEP: 36205-018. Bairro: São José – Barbacena, MG. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3953-1349> E-mail: [geraldo.majela@ifsudestemg.edu.br](mailto:geraldo.majela@ifsudestemg.edu.br). Contato: (32) 9 9198-6545.

## WHAT MOTIVATED THE CREATION OF NATIONAL PARKS IN BRAZIL?

**Abstract:** The National Parks are highlighted among the categories of Protected Natural Areas in the world, since they have followed the advances in their management, from being aimed at enjoying the scenic beauties, to the incorporation of other purposes, such as the protection of nature. Aiming to analyze what motivated the creation of Brazilian National Parks, through data collection in creation decrees and management plans, the present work identified variation in the definition of the objectives of the National Parks and in the motivating factors over time, especially with regard to the response to international, political or economic pressure.

**Keywords:** Protected Area; Historic; International Pressure; Legislation.

## ¿QUÉ MOTIVÓ LA CREACIÓN DE PARQUES NACIONALES EN BRASIL?

**Resumen:** Los Parques Nacionales destacan entre las categorías de Áreas Naturales Protegidas en el mundo, ya que han seguido los avances en la gestión de estas áreas, ya que estaban dirigidos al disfrute de las bellezas escénicas, hasta la incorporación de otros fines, como la protección de la naturaleza. Con el objetivo de analizar lo que motivó la creación de los Parques Nacionales de Brasil, a través de la recolección de datos en decretos de creación y planes de gestión, el presente trabajo identificó variaciones en la definición de los objetivos de los Parques Nacionales y en los factores motivadores a lo largo del tiempo, especialmente con respecto a la respuesta a la presión internacional, política y económica.

**Palabras-clave:** Área protegida; Historia; Presión internacional; Legislación.



## Introdução

Os primórdios dos Parques Nacionais - PN estão em 1864, quando o então presidente, Abraham Lincoln, assegurou o uso público e recreação no Vale de *Yosemite*, na Califórnia. Tal ação se deu fortemente por crenças e mitos ligados aos ideais de que nestes locais, o ser humano teria maior chance de encontrar suas divindades. No entanto, só em 1872, foi criado o primeiro PN do mundo por decreto, em *Yellowstone*, nos Estados Unidos. Sendo o primeiro PN criado com um estatuto legal de proteção definido, permitindo o acesso para fins recreativos (BENSUSAN, 2006; WHITE, 2007).

Neste sentido, os PN passaram a ser criados para dar oportunidades de lazer. A necessidade de se proteger áreas com agradáveis atributos estéticos, combinada com o desejo de descanso e recreação na natureza, intensificou e motivou a criação de PN pelo mundo, já que a categoria atendia tais demandas (BENSUSAN, 2006; SPINOLA, 2013; BRUMATTI *et al.*, 2018). Nesse cenário, a criação de PN ganhava visibilidade em outros países, principalmente Estados Unidos, funcionando como estratégia de resposta aos problemas ambientais causados pela urbanização e crescimento econômico (SANCHO, 2017).

O início do século XIX foi marcado por países industrializados que passaram a criar PN seguindo o exemplo de *Yellowstone*, o qual se tornou referência para outros países, servindo então como modelo (MILANO, 2001; FROST; HALL, 2009). Após isso, foram instituídas novas áreas como PN, por exemplo, o Parque Nacional de *Banff*, no Canadá, em 1885; o Parque Nacional *Kruger*, na África do Sul, em 1898; o Parque Nacional Nahuel Huapi, na Argentina, em 1934 (TRENTINI, 2016; WENCESLAU, BARDEN; TURATTI, 2020).

Inspirado em *Yellowstone*, André Rebouças foi um dos pioneiros em propor a criação de PN no Brasil, considerando o grande potencial turístico e vislumbrando a possibilidade de atrair turistas para o país. Rebouças sugeriu a transformação da Ilha do Bananal, no Rio Araguaia, e de uma enorme área que se estendia desde as Sete Quedas até as Cataratas do Iguaçu, no Rio Paraná, em Parques Nacionais (RYLANDS; BRANDON, 2005; SALVIO, 2017).

Contudo, o primeiro PN brasileiro, o Parque Nacional de Itatiaia, foi criado em 14 de junho de 1937, pelo Decreto nº 1.713 (IRVING; MATOS, 2006). Posteriormente, no ano de 1939, foram criados os Parque Nacional do Iguaçu (BRASIL, 1939a) e da Serra dos Órgãos (BRASIL, 1939b).

Na perspectiva histórica, o Brasil passou por fases de criações de PN, principalmente no que refere à implantação e gestão dessas áreas. A primeira fase se passa na década de 1930, quando se inicia um movimento de proteção de biomas, seguindo a lógica de fortalecimento do papel do Estado e a modernização do país. Os acontecimentos fora e dentro do país tiveram forte influência na temática de proteção da natureza no Brasil (MEDEIROS, 2006; SANCHO, 2017). Para regular o avanço da expansão urbana e industrial após a Revolução de 1930, as políticas públicas voltadas para a conservação ganharam força. No entanto, a política ambiental no Brasil se desenvolveu em resposta às exigências do movimento internacional (PECCATIELLO, 2011; FONSECA, SILVA, ALBUQUERQUE, 2019).

Em 1937, com a promulgação da Constituição Federal, definiu-se, no Art. 134, as responsabilidades do Estado em proteger belezas naturais e monumentos de valor histórico (DIEGUES, 1994). Mais uma vez, procurava-se evidenciar o papel do Estado nas decisões. Vale destacar que, embora houvesse influência internacional, o estado procurou evidenciar seu papel com a criação do primeiro PN brasileiro, o Parque Nacional de Itatiaia, seguido pelo Parque Nacional da Serra dos Órgãos e Parque Nacional do Iguaçu. Estes foram criados no contexto histórico e social de transição do liberalismo para a ampliação do papel do Estado na condução da modernização do país (RAMOS, 2012). Nesse sentido, os PN estavam concentrados próximos a centros urbanos, funcionando como espaços para pesquisa, lazer e para resguardar áreas de interesse ecológico (MEDEIROS, 2006; SANCHO, 2017).

A segunda fase passa justamente no período da ditadura militar, entre as décadas de 1960 e 1980, quando houve revisão e definição de novos instrumentos de políticas públicas, buscando um enfoque mais nacional (IRVING, MATOS, 2006; MEDEIROS, 2006). É exigido internacionalmente que o país tenha medidas mais eficazes com relação a sua política de meio ambiente (BERNARDO *et al.*, 2018).

A legislação ambiental ganha força com a publicação do Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15/09/1965), a Lei de Proteção à Fauna (Lei nº 5.197, de 03/01/1967), Decreto-lei nº 221 (Código de Pesca), Decreto-lei nº 227 (Código de Mineração), Lei nº 4.504, de 30/12/1964 (Estatuto da Terra), e Decreto-lei nº 289, de 28/02/1967, que cria o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF (RAMOS, 2012; SALVIO, 2017; BEZERRA *et al.*, 2018).

Nessa circunstância, a criação de UC no Brasil passou a comportar de maneira a seguir estratégias para garantir a soberania e defesa territorial do país. Assim, as áreas protegidas no Brasil passaram a ter um papel geopolítico (SANCHO, 2017). Vale ressaltar que, no Brasil, as Unidades de Conservação são consideradas um modelo de Áreas Protegidas, único e exclusivo (DOUROJEANNI, 2015).

Na década seguinte, em 1972, ocorreu em Estocolmo a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano. O Brasil dispôs de um posicionamento de priorizar o crescimento econômico, no entanto, foi atendida a necessidade de integração de medidas protetivas ao meio ambiente, resultando na criação de órgãos de controle e regulamentação. Um desses órgãos foi a Secretaria Especial de Meio Ambiente - SEMA, criada em 1973. (BERNARDO *et al.* 2018; BEZERRA *et al.*, 2018; SILVA, SILVA, BORGES, 2019).

Nesse período, a urbanização intensa no país acarreta a escassez de recursos naturais. Então, na década de 1980, as questões ambientais passam a ser levadas mais a sério, com integração de diferentes setores através de movimentos sociais e políticos (BERNARDO *et al.*, 2018).

Mesmo com as mudanças políticas que o regime militar estabeleceu no que se referem à questão ambiental, os instrumentos legais foram mantidos e alguns aperfeiçoados. Isto foi possível devido ao amadurecimento político, a percepção da comunidade internacional frente aos problemas ambientais e os movimentos sociais que surgiram no país na década de 1970 (MEDEIROS, 2006; BEZERRA *et al.*, 2018).

As forças políticas atuantes na década de 1980 resultaram em avanços no direito ao meio ambiente equilibrado, que então foi incluído na Constituição Federal de 88 (MELLO-THÉRY, 2018). Também foi acrescentada como responsabilidade de defesa e preservação da natureza, além do Poder Público, a sociedade (IRVING; MATOS, 2006).

Na terceira fase, no final e após a década de 1980 (Medeiros, 2006), o meio ambiente é globalizado e a política ambiental brasileira passa a ser marcada pelo processo de democratização e descentralização segundo a Constituição Federal de 1988,

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Na década de 1990 foram criados mecanismos para regular as pressões internacionais sobre o uso e controle dos recursos naturais. Dentre estes mecanismos pode-se citar a Convenção sobre a Diversidade Biológica – CDB, ocorrida em 1992 (BENSUSAN, 2006; SILVA, SILVA, BORGES, 2019).

Este período foi marcado pela má distribuição das ANP nas regiões do país. Outro fator importante foi a falta de recursos humanos especializados na gestão dos PN. Essa realidade só mudou com final da década de 1990. Ao término da década, as ANP brasileiras não estavam distribuídas no território de forma a representar as regiões biogeográficas do país, o que reduz a efetividade de proteção (SALVIO, 2017).

Então, no ano de 2000, de maneira a reunir legalmente as categorias de UC no país, que segundo Medeiros (2006), representam um dos tipos de áreas protegida, foi publicado o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza - SNUC (BRASIL, 2000). No SNUC é previsto que os PN têm por objetivo:

A preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico (BRASIL, 2000).

A categoria é do grupo de Proteção Integral, de posse e domínio público, ou seja, não são permitidas áreas particulares em seu interior. A visitação pública e a pesquisa científica estão sujeitas às normas e restrições condicionadas pelo Plano de Manejo da UC, e pelo órgão responsável pela administração, respectivamente (BRASIL, 2000).

Para cumprir com a função, as UC precisam apresentar características que atendam suas finalidades, para potencializar os benefícios de conservação, como cobertura de habitats de espécies ameaçadas, valor estético da paisagem, possíveis usos, entre outras. Nesse sentido, devem ser bem manejadas, delimitadas e protegidas. Pois dado ao grande investimento no estabelecimento de UC, é importante que as mesmas promovam a conservação (VARELA, CARVALHO, 2009; FENG *et al.*, 2021).

O conceito de PN foi se modificando até se consolidar no entendimento atual da categoria. Inicialmente, os PN eram considerados a “invenção americana” de uso da natureza para fins cênicos e recreativos. No entanto, tornaram-se referência, e conseqüentemente, se adaptando a diversos

ambientes físicos, políticos e sociais. Assim, criada a expectativa sobre essas áreas, seu foco foi se moldando. Os PN passaram a representar uma oportunidade de conservação, além da proposta anterior de ponto de vista estético, recreativo e utilitarista (FROST; HALL, 2009). Considerando essa evolução conceitual, o propósito do trabalho foi analisar as principais motivações de criação dos Parques Nacionais brasileiros ao longo dos anos.

## Material e métodos

Os dados iniciais quantitativos e nominatas dos PN brasileiros foram adquiridos no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação - CNUC. Para obtenção de informações como número de decreto de criação e acesso aos Planos de Manejo dos PN, foram utilizados os sítios eletrônicos do Instituto Socioambiental - ISA e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio.

Posteriormente foi realizada a coleta de dados, numa abordagem qualitativa, que se deu por meio de pesquisa bibliográfica e documental das informações necessárias. As informações foram retiradas dos Planos de Manejo e decretos de criação. No primeiro documento, foram destacadas as partes de maior interesse no que se diz respeito ao histórico de criação, juntamente com a motivação de criação, e os objetivos que não foram mencionados no decreto. Foram considerados os objetivos de criação e área original dos PN aqueles descritos nos decretos de criação. Alguns PN não possuem Plano de Manejo, por isso foi utilizado o sítio eletrônico “WikiParques” como forma de coleta de dados.

As informações foram coletadas, tabuladas em planilha eletrônica e separadas por ano, objetivo, área, motivação e partes interessadas no processo de criação. Posteriormente, foram agrupadas por décadas. Para as informações de objetivo, motivação de criação e partes interessadas foram propostos códigos para facilitar a visualização para discussão.

Foram considerados objetivos de criação aqueles que constam em seus decretos diretamente definidos, ou os mencionados nos Planos de Manejo. O propósito de se organizar estes objetivos em códigos foi de facilitar sua visualização e as possíveis variações, a fim de identificar um perfil temporal.

Os códigos dos objetivos de criação foram escolhidos segundo os quesitos principais neles apresentados, ou seja, qual foi a intenção naquele momento para aquela área. O quadro 1 apresenta cada objetivo e seu respectivo código proposto.

**Quadro 1** - Códigos propostos para divisão dos objetivos de criação dos Parques Nacionais brasileiros

Objetivo	Código
Proteção de fauna e flora	1
Proteção da beleza cênica	2
Para fins científicos	3
Para fins turísticos	4
Proteção de patrimônio geológico e arqueológico	5
Proteção de recursos naturais potencialmente utilizáveis	6

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Como partes interessadas, foram considerados os atores mais presentes nos processos de idealização, requerimento ou nos estudos de viabilidade de criação de cada PN. Foi analisada a ação do Estado, da sociedade civil organizada, de movimentos sociais, do setor privado ou de pesquisadores/movimentos acadêmicos.

Foram considerados movimentos sociais, a ação de populações das regiões onde estava inserida a proposta de PN, populações tradicionais e do entorno. Como Sociedade civil organizada, foram consideradas aquelas organizações sociais, políticas, ambientais, entre outras, que são registradas de forma legal.

Os itens mencionados foram separados por códigos e quando um destes elementos foi o principal ativo no processo de criação do PN, ele foi contabilizado no respectivo código. O quadro 2 apresenta como foi feita a distribuição de cada parte interessada por código.

**Quadro 2** - Códigos propostos para divisão das partes interessadas no processo de criação dos Parques Nacionais brasileiros

Parte interessada	Código
Estado	A
Movimentos sociais	B
Sociedade civil organizada	C
Setor privado	D
Pesquisadores	E

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Os motivos que levaram à escolha da categoria de PN para as áreas em questão, também foram sistematizados em códigos para permitir melhor visualização e discussão. Este parâmetro se diferencia dos objetivos, pois foram considerados os fatores que levaram à percepção da necessidade da UC no local e o que a levou a ser instituída. O quadro 3 mostra os fatores motivadores que foram identificados no estudo e os códigos propostos para representá-los.

**Quadro 3** - Códigos escolhidos para a divisão das motivações de criação dos Parques Nacionais brasileiros

Fator motivador	Código
Para atender demanda de pesquisa científica e turística	I
Por compensação ambiental	II
Para proteção de ecossistemas e recursos naturais	III
Para cumprir políticas ambientais	IV
Para compor mosaicos de UC, corredores ecológicos ou atender programas de conservação	V
Como resultado de estudos de definição de áreas prioritárias para conservação	VI

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Os dados considerados para área de cada PN foram aqueles definidos no momento da criação do PN, para corroborar a discussão acerca da área instituída como UC naquele período. As alterações feitas no decorrer do tempo não entraram na discussão deste trabalho.

## Resultados e discussão

O Brasil possui 74 Parques Nacionais, e como resultado, identificou-se que a maioria destes possui objetivos de proteção da biodiversidade, seguida de proteção de recursos naturais e, por fim, de proteção de beleza cênica, considerando que a categoria é destinada ao turismo em áreas naturais. A tabela 1 apresenta a distribuição dos objetivos e a quantidade de PN criados com cada um deles.

**Tabela 1** - Número de vezes que cada objetivo dos Parques Nacionais aparece por década. Os números representam os códigos escolhidos anteriormente para cada objetivo constante em seus decretos de criação ou planos de manejo

Década/Objetivo	1	2	3	4	5	6
Anos 30	1	1	1	-	-	-
Anos 40	-	-	-	-	-	-
Anos 50	1	1	-	-	1	-
Anos 60	3	4	-	-	-	1
Anos 70	3	1	-	-	-	2
Anos 80	10	-	-	-	-	4
Anos 90	7	-	-	-	1	1
Anos 2000	14	-	-	1	-	5
Anos 2010	9	-	-	-	1	1
Anos 2020	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>48</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>14</b>
<b>%</b>	<b>64,86</b>	<b>9,46</b>	<b>1,36</b>	<b>1,36</b>	<b>4,05</b>	<b>18,91</b>

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Após a década de 1930, quando o Estado procurou evidenciar sua atuação, os recursos naturais se apresentaram como escassos, e então foi necessária uma abordagem estratégica de planejamento territorial no país (PECCATIELLO, 2011; SILVA, SILVA, BORGES, 2019). Até então, apenas três PN haviam sido criados, com objetivos no sentido de proteção de fauna, flora e beleza cênica e para fins científicos.

As décadas de 1930, 1940 e 1950 foram marcadas por um lento número de criação de PN no Brasil. Entre as décadas de 1960 e, principalmente após a década de 1980, a criação de PN para proteção de recursos naturais começou a ganhar força como está representado na Tabela 1. Esforços de ambientalistas como Mara Tereza Jorge Pádua e Alceo Magnanini são representados o avanço na criação de diversas UC no Brasil na época e a delimitação de áreas prioritárias em outros locais (MITTERMEIER *et al.*, 2005).

O objetivo de proteção somente da beleza cênica deixou de ser presente após a década de 1970. Somente a partir desta década é que, no Brasil, a criação de UC passou a levar em conta fatores como a conservação da biodiversidade, levando-se em conta mais do que atributos estéticos e

políticos. O comportamento anterior deixou brechas na conservação de áreas do território, sobretudo na Amazônia (SALVIO, 2017).

Historicamente, a criação de UC não atendia somente os objetivos de proteção da biodiversidade, mas também para fazer parte de projetos de desenvolvimento. Um exemplo é o Projeto de Desenvolvimento e Pesquisa Florestal - PRODEPEF, no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento - 1975 – 1979, que é além da década do progresso dos Parques Nacionais na América do Sul, é também a chamada década da destruição, onde o desmatamento avançou na Amazônia (RAMOS, 2012). O período de 1974 a 1989, onde houve união de forças do IBDF e da SEMA, resultou numa explosão de criação de 22 PN no Brasil (MITTERMEIER *et al.*, 2005).

A década de 1990 foi marcada pela Convenção da Diversidade Biológica - CDB, que propôs uma série de objetivos de conservação (BENSUSAN, 2006; SILVA, SILVA, BORGES, 2019). Nesta mesma década foi enviada ao congresso a proposta do sistema nacional de unidades de conservação, visando reunir as categorias e consolidar a legislação sobre as mesmas, o que significou grande avanço (RAMOS, 2012; SILVA, SILVA, BORGES, 2019; WENCESLAU, BARDEN, TURATTI, 2020).

O início dos anos 2000 é marcado pela publicação do SNUC, onde no mesmo está a definição de PN no Brasil. Os Parques Nacionais tem objetivos principais no SNUC de “proteção de ecossistemas de grande relevância ecológica e beleza cênica” (BRASIL, 2000). Sendo assim, dos 74 PN no Brasil, apenas um foi criado com objetivo apenas turístico, o Parque Nacional de Anavilhanas, criado no segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva. A UC desenvolve turismo interativo com golfinhos que, além de animais dóceis, fazem parte do folclore amazônico, chamando atenção de turistas brasileiros e estrangeiros, deixando a experiência ainda mais curiosa (VIDAL *et al.*, 2019).

No entanto, este único exemplo de criação com objetivos exclusivamente turísticos, só reforça que a intenção principal da categoria é de preservação de ecossistemas, deixando o turismo e a pesquisa científica como secundários (BRASIL, 2000).

Como caso excepcional, o Parque Nacional do Itatiaia foi o único criado para fins científicos e turísticos. O mesmo era Estação Biológica, e a alteração foi justificada pelo reconhecimento da necessidade de se conservar a área e atender ainda mais a demanda de pesquisa científica e turística, fazendo assim do PN um centro de atração para turistas (BRASIL, 1937).

Uma preocupação é de que 9,45% dos PN têm em seus decretos apenas a cópia exata do que consta no SNUC como objetivo da categoria. De fato, estas UC foram criadas após a publicação da Lei. Outros 31,08% são cópias também de objetivos de proteção de ecossistemas de maneira geral, que constam em outros PN. Em ambos os casos, a definição dos objetivos dos PN não se adequou às particularidades de cada região, ou atentam para outras demandas, somente são cópias identificadas em outras áreas. Essa situação de não adequação dá abertura à discussão de que, sem a compatibilidade à realidade local, a UC tem maiores dificuldades em atingir os objetivos desejados, além de gerar conflitos territoriais (SPINOLA, 2013).

Varela e Carvalho (2009) sugerem que quando se cria UC sem justificativa ecológica ou, sem assumir a responsabilidade de sua implantação e gestão, na verdade a UC não está cumprindo integralmente com seu objetivo, dando uma visão equivocada da sua função à sociedade.

Outras experiências no Brasil são a criação de PN para proteção de mananciais. São os casos do Parque Nacional da Serra da Canastra e o Parque Nacional de Brasília, sendo este último uma combinação de conservação dos recursos hídricos e da biodiversidade.

Estes PN têm destaque devido aos motivos que levaram a sua criação. Mesmo inspirado por *Yellowstone*, imaginando os Parques como atrativos turísticos, os exemplos do Parque Nacional da Serra da Canastra e o Parque Nacional de Brasília, basearam-se em preocupações de ordem conservacionistas. Nesses casos, de proteção de mananciais e recursos hídricos (SALVIO, 2017).



O Parque Nacional da Serra da Canastra, foi criado especificamente para proteção dos recursos hídricos, sem mencionar quaisquer outras finalidades, sejam elas de ordem científica, turística ou de proteção da biodiversidade, como consta em seu Plano de Manejo:

Proteger as zonas de recarga e cabeceiras de drenagem inseridas nos chapadões da Canastra e Babilônia, dos rios Grande, Araguari e São Francisco e suas comunidades aquáticas, e também as nascentes das bacias dos rios São Francisco, Araguari, Santo Antônio, Bateias, Grande e ribeirão Grande (IBAMA, 2005, p. 312).

O Parque Nacional de Brasília foi criado com objetivo de proteção de mananciais, acrescido de proteção de outros recursos naturais e monumentos naturais, por isso foi considerado como do código de número 6. Nos objetivos da UC não constam visitação ou recreação na área, como no trecho a seguir:

CONSIDERANDO que o art. 175 da Constituição coloca sob a proteção e cuidados do Poder Público às obras, monumentos de valor histórico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais de particular beleza; CONSIDERANDO que as florestas existentes na área do Distrito Federal, merecem proteção e cuidados especiais por parte dos Poderes Públicos, em virtude de serem elas protetoras de mananciais existentes na região, CONSIDERANDO a importância dessas florestas na sua função protetora dos rios que abastecem de água a Capital Federal (BRASIL, 1961).

Os anos de 2006 e 2007 contaram com impulso na gestão e planejamento das AP, pois em 2006 foi instituído o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, e em 2007 foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, o primeiro ligado à estratégia, políticas e planos para ANP e o segundo na gestão das UC (SALVIO, 2017).

Com relação aos fatores internos ou externos do país no que se refere à criação dos PN, o trabalho procurou entender quais fatores motivaram a instituição desta categoria de UC no país. Os fatores motivadores para criação de cada PN brasileiro foram separados por códigos como no quadro 3. Verificou-se que a maior motivação foi para compor mosaicos de UC, corredores ecológicos ou atender a programas de conservação, correspondente a 60,81% dos casos.

Os mosaicos e corredores ecológicos são um instrumento de gestão e ordenamento territorial, têm como finalidade a conservação da biodiversidade e favorecem a gestão integrada e a conectividade das áreas protegidas. Representam grande avanço na legislação brasileira no que tange às Áreas Protegidas (PELLIN, PELLIN, SCHERER, 2017; SALVIO, 2017).

O primeiro PN criado com intuito de dar conectividade a Unidades de Conservação foi o Parque Nacional da Serra da Cutia, em 2001. Neste mesmo ano, Brasil e França iniciaram uma cooperação denominada "Fortalecimento da gestão integrada e participativa em mosaicos de Áreas Protegidas no Brasil para o desenvolvimento territorial sustentável", que ajudou a fortalecer tal instrumento de gestão e tornou possível que iniciativas de implementação se transformassem em mosaicos oficialmente reconhecidos (DELELIS; REHDER; CARDOSO, 2010).

A exemplo da década de 70, onde Parques Nacionais eram criados como medidas mitigadoras para projetos de desenvolvimento (RAMOS, 2012), o estabelecimento de PN com motivação de medidas mitigadoras ou compensatórias remete a 16,21%. O que mostra que a criação de UC funciona como ferramenta forte para atender a tais medidas.

Dos PN brasileiros, 8,1% foram instituídos como UC atendendo a estudos de áreas prioritárias para conservação. Prática já realizada na década de 1960, com a criação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, mas se tornando mais frequente após a década de 1970, quando o IBDF iniciou a elaboração do Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil. Dentre os objetivos

do Plano, um era identificar áreas prioritárias para conservação, principalmente na Amazônia, aumentando a eficácia de criação (PAZ, DE FREIRAS, SOUZA, 2006; SALVIO, 2017).

A necessidade de se criar um PN para cumprir políticas ambientais ou para proteger recursos naturais, corresponde a 6,76% cada. Tal prática se torna mais recorrente após os anos 1980, já que foi um momento de simplificação da política e visão sistêmica, onde o despertar ecológico mundial começou a surgir, intensificando os debates internacionais (IRVING, MATOS, 2006; MEDEIROS, 2006; SILVA, SILVA, BORGES, 2019).

A relação entre os objetivos de criação e as motivações têm sentido na prática, pois o que motiva a criação de uma UC também é levado em conta quando são elaborados os objetivos da área. Quando se presencia a necessidade de criação de uma UC em determinada área, esse fator se caracteriza como a motivação para criação da mesma. Conseqüentemente, os objetivos de criação daquela UC serão traçados com características semelhantes às da motivação. Por exemplo, se uma UC é pensada para proteger biodiversidade, provavelmente seus objetivos contemplarão essa característica.

O trabalho Godoy e Leuzinger (2015) identificou que a influência de fatores motivadores como os atributos físicos da paisagem, são os que mais definem características como categoria de manejo, cobertura de área, áreas que são prioritárias para conservação, possibilidades de uso e, conseqüentemente, sua finalidade.

A preocupação com a participação e gestão integrada nos processos de tomada de decisão no estabelecimento de PN, também foi levantada no trabalho. Procurou-se analisar a participação de ativos na idealização, solicitação e processo de criação de PN no Brasil.

O Estado exerceu papel fundamental em todos os anos em que foram criados PN, sendo responsável direto pelo estabelecimento da maioria deles, com 67,57%, isso sem contar quando participou juntamente com outros atores. Fica ainda mais evidente após a década de 1930, quando o país passou por um movimento de fortalecimento do papel do Estado, já explanada anteriormente (MEDEIROS, 2006; SANCHO, 2017).

Pós SNUC, a participação social ganhou destaque, já que foi respaldada pela lei. Foi aberta a possibilidade da participação popular nos processos de criação, com as consultas públicas, no planejamento e gestão das UC, com os conselhos gestores e na elaboração dos Planos de Manejo (BRASIL, 2000; SALVIO, 2017). Embora apenas após o SNUC a participação passou a ser obrigatória, os movimentos sociais atuaram na criação de 17,57% dos PN ao longo do tempo, mesmo anterior a lei. Essa colaboração se mostra importante, pois é necessário que a comunidade esteja integrada à gestão da UC, desde sua criação, para democratização das tomadas de decisão (LOUREIRO; IRVING; FRANCA, 2006). A participação social ajuda a resolver as tensões decorrentes de interesses divergentes, evitando as complicações de conflitos entre órgãos ambientais e agentes sociais (LOUREIRO, IRVING, FRANCA, 2006; PRUNZEL *et al.*, 2020).

Depois do ano de 1988, a participação social ganha maior espaço se comparado ao passado. Isto é mencionado por Diegues (1994), onde o mesmo enfatiza que a participação das comunidades estimula a criação de associações organizadas.

Os pesquisadores também apresentaram contribuição notável na instituição de PN, sendo responsável por 9,45% destes. Sua participação se inicia na década de 1980, e desde isso sempre permaneceu presente. Padua e Chiaravalloti (2012) em seu trabalho vislumbram a importância da participação da academia na criação e gestão das UC, pois concordam que abordar o conhecimento acadêmico desde a criação e no manejo das AP tem facilitado a compreensão do relacionamento entre a pesquisa e a gestão da mesma. Os produtos que a ciência traz auxiliam de maneira positiva no diagnóstico e, conseqüentemente, nas tomadas de decisão acerca das AP.

O setor privado e a sociedade civil organizada contribuíram com a criação de 2,7% cada. Ainda assim, são números baixos frente à importância da participação e controle social, que são pré-requisitos legais na gestão de UC, conforme o SNUC (BEZERRA *et al.*, 2018).

Já os objetivos de criação e partes interessadas não possuem relação direta, pois na prática o ativo que trabalhou na criação da UC, dificilmente influencia nos objetivos da mesma. Lima, Ribeiro e Gonçalves (2005) apresentam que o ator que trabalha na criação da UC não influencia na finalidade da mesma, já que o mesmo tem objetivo, na sua maioria, de cumprir com o processo de criação daquela UC.

O mesmo trabalho afirma que os dirigentes políticos se preocupam em criar UC, mas não se atentando a planejar sua implantação. Tal ação deixou o planejamento e anseio de criação de UC mais distantes da sociedade ou entidades de pesquisa (LIMA; RIBEIRO; GONÇALVES, 2005).

O comportamento de criação avulsa de UC no Brasil se estendeu por décadas. Com a publicação do SNUC, esperava-se um aumento de áreas protegidas no Brasil, no entanto, não houve distribuição adequada dessas pelo território, continuando como a década anterior, onde também não havia representatividade de biomas (SALVIO, 2017).

Oliveira *et al.* (2017) concluíram que antes dos anos 2000 a criação de UC representou um aumento da proteção da biodiversidade. Ainda assim, os mesmos autores acrescentam que após essa data a grande expansão em número e área das UC não resultou em um aumento comparável na proteção da biodiversidade.

O aumento no número e extensão das UC é considerado boa notícia, no entanto, devem-se analisar atentamente questões como a necessidade de novas UC, a escolha correta de categoria, o tamanho e qualidade ecológica, manejo apropriado e o possível uso da UC (VARELA; CARVALHO, 2009).

A tabela 2 mostra a área e a quantidade de PN criados por década no Brasil.

**Tabela 2** - Área e quantidade de PN criados por década

Década	Quantidade	Área (ha)
Anos 30	3	217.230
Anos 40	-	-
Anos 50	3	2.014.250
Anos 60	8	416.477,66
Anos 70	6	4.398.801
Anos 80	14	4.590.701
Anos 90	9	1.280.884
Anos 2000	20	2.025.836
Anos 2010	11	2.315.818
Anos 2020	-	-
<b>Total</b>	<b>74</b>	<b>2.7259.996,2</b>

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

O Brasil seguiu tendência mundial quanto ao crescimento de AP e na adoção das UC como principal estratégia de conservação. Isso reforça a premissa de que a criação de áreas para

conservação envolve não apenas aspectos de conservação, mas também de política, cultura, social e economia (SALVIO, 2017; SANCHO, 2017; MELLO-THÉRY, 2018).

As décadas de 1980, 2000 e 2010 embora tivessem um contexto político e econômico diferente, contaram com a criação da maioria dos PN em seus períodos. A década de 1980 foi marcada por pressões do Banco Mundial no cumprimento das cláusulas de conservação ambiental (DIEGUES, 1994), só nesse período foram criados quatro PN na Amazônia. Esta década também é a de maior quantitativo de área criada como PN.

Os anos 2000 foram o pós-publicação do SNUC, onde o mesmo possibilitou a participação popular nos processos de criação, com as consultas públicas, no planejamento e gestão das UC (SALVIO, 2017). Esta década também contou com grande quantidade de área instituída como PN.

Já os anos 2010, contaram com a 10ª Conferência das Partes da Convenção de Diversidade Biológica - COP 10, ocorrida em Nagoya, no Japão, onde foram propostas as Metas de Aichi. A Meta 11 estabelece que os países signatários devem cumprir com a criação e/ou manutenção de áreas protegidas, em pelo menos 17% de sua área continental e de 10% de áreas marinhas costeiras. Neste sentido, o fato de o Brasil ter estabelecido metas internas ainda mais desafiadoras, foi grande impulsionador da alta taxa de criação de PN nesse período (WENCESLAU; BARDEN; TURATTI, 2020).

A década de 1970 merece destaque, já que mesmo com seis PN criados, estes tiveram uma cobertura de 4.398.801,00ha. Esta é marcada pelo aparecimento das consequências do desenvolvimento a qualquer custo (SILVA; SILVA; BORGES, 2019). No país se inicia um movimento ambientalista ligado à proteção da biodiversidade (BERNARDO *et al.*, 2018).

## Considerações finais

É perceptível que a cobrança exterior influenciou significativamente na política ambiental brasileira, seja por pressão econômica ou política. Esse comportamento afirma a ação, até mesmo involuntária, de acompanhar a evolução das Áreas Protegidas no mundo e as expectativas criadas em cima das mesmas.

O movimento de criação dos Parques Nacionais no Brasil não pareceu estar atrelado a ideologias políticas. Em momentos diferentes em que o país se encontrou, a preocupação de se instituir PN possuiu semelhança no que tange a área, quantidade e definição de objetivos. Isso reforça a ideia de que a movimentação internacional, as discussões de estratégias de conservação, entre outras variáveis, é grande impulsionadora.

Por mais que a sociedade civil tenha sido bem representada nos processos de criação dos PN, é necessário averiguar como se encontra a participação destes ativos após a criação da UC e sua relação com a mesma. A integração de setores do poder público e sociedade civil em ações de fiscalização, educação ambiental, entre outros, se tornam necessários. A conservação da biodiversidade vai muito além da criação de UC.

O momento onde a relevância da questão ambiental está na pauta política internacional, juntamente com lideranças de diversos setores, tanto políticos, empresariais e sociais, é propício para o otimismo frente à situação atual das Áreas Protegidas.

## Referências

- BENSUSAN, N. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. (2006). Rio de Janeiro: FGV Editora. 225 p.
- BERNARDO, L. V. M. *et al.* (2018). Política Pública Brasileira para o Meio Ambiente: Enfoque nas Unidades de Conservação e na Emissão de Gases do Efeito Estufa na Região Centro-Oeste. *In: Internacional Workshop Advances in Cleaner Production*, Colombia, 21 e 22 de jun.
- BEZERRA, G. S. C. L. *et al.* (2018). Política pública e o desafio da participação social na gestão de unidades de conservação. *HOLOS*, v. 34, p. 117- 129.
- BRASIL. (1937). *Decreto nº 1.713, de 14 de junho de 1937*. Cria o Parque Nacional de Itatiaia. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Atos/decretos/1937/D01713.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1937/D01713.html). Acesso em 13 jul. 2021.
- BRASIL. (1939 a). *Decreto nº 1.035, de 10 de janeiro de 1939*. Cria o Parque Nacional do Iguassú e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1035-10-janeiro-1939-372797-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 13 jul. 2021.
- BRASIL. (1939 b). *Decreto-Lei nº 1.822, de 30 de novembro de 1939*. Cria o Parque Nacional da Serra dos Órgãos. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1822-30-novembro-1939-411745-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 13 jul. 2021.
- BRASIL. (1961). *Decreto nº 241, de 29 de novembro de 1961*. Cria o Parque Nacional de Brasília, no Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dcm/dcm241.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dcm/dcm241.htm). Acesso em: 25 jun. 2020.
- BRASIL. (2000). *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm) Acesso em: 28 abr. 2022.
- BRUMATTI, P. N. *et al.* (2018). Percepção de estudantes quanto aos impactos na criação e visitação de parques naturais protegidos. *Revista Brasileira de Ecoturismo (RBEcotur)*, v. 11, n. 4, p. 673-694.
- DELELIS, C. J.; REHDER, T.; CARDOSO, T. M. (org). (2010). *Mosaicos de Áreas Protegidas: reflexões e propostas da Cooperação franco-brasileira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente - MMA; Embaixada da França no Brasil - CDS UnB.
- DIEGUES, A. C. (1994). *O Mito Moderno da Natureza Intocada*. São Paulo: Nupaub – USP. 169 p.
- DOUROJEANNI, M. Sobre a origem do termo Unidade de Conservação, 2015. Disponível em: <https://oeco.org.br/colunas/28858-sobre-a-origem-do-termo-unidade-de-conservacao/> Acesso em 08 fev. 2023.
- FENG, Y. *et al.* (2021). Assessing the effectiveness of global protected areas based on the difference in differences model. *Ecological Indicators*, v. 130, n 108078.
- FONSECA, A. J. S.; SILVA, H. P. B.; ALBUQUERQUE, C. L. (2019). Reflexões sobre a criação de Unidades de Conservação no Brasil e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. *Revista de Geografia*, v. 36, n. 3.
- FROST, W.; HALL, C. M. (Ed.) (2009). *Tourism and national parks: International perspectives on development, histories, and change*. Londres: Routledge.
- GODOY, L. R. DA C.; LEUZINGER, M. D. (2015). O financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil: características e tendências. *Revista de Informação Legislativa*, v. 52, n. 206, p. 223-243.
- IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. *Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra da Canastra*. (2005). Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/cerrado/lista-de-ucs/parna-da-serra-da-canastra> Acesso em: 18 mar. 2022.

- IRVING, M. DE A.; MATOS, K. (2006). Gestão de parques nacionais no Brasil: projetando desafios para a implementação do Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas. *Floresta e Ambiente*, v. 13, n. 2, p. 89-96.
- LIMA, G. S.; RIBEIRO, G. A.; GONÇALVES, W. (2005). Avaliação da efetividade de manejo das unidades de conservação de proteção integral em Minas Gerais. *Revista Árvore*, v. 29, p. 647-653.
- LOUREIRO, C. F. B.; IRVING, M. A.; FRANCA, N. (Org.) (2006). *Gestão Participativa em Unidades de Conservação*. Rio de Janeiro: Ibase.
- MEDEIROS, R. (2006). Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, vol. 9, n. 1, p. 41-64, jan/jul.
- MELLO-THÉRY, N. A. (2018). Ambiente, desenvolvimento e políticas de biodiversidade (Brasil). *Finisterra*, v. 53, n. 109, p. 133-148.
- MITTERMEIER, R. A. et al. (2005). Uma breve história da conservação da biodiversidade no Brasil. *Megadiversidade*, v. 1, n. 1, p. 14-21.
- MILANO, M. S. (2001). *Unidades de conservação – técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade*. In: Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das Unidades de Conservação. Coord. Antônio Herman Benjamin. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- OLIVEIRA, U. et al. (2017). Biodiversity conservation gaps in the Brazilian protected areas. *Scientific Reports*, v. 7, n. 9141, p. 1–9.
- PADUA, C. V.; CHIARAVALLI, R. M. (2012). Pesquisa e conhecimento na gestão de unidades de conservação. In: CASES, M. O. (ed.). *Gestão de unidades de conservação: compartilhando uma experiência de capacitação*. Brasília: WWF; Ipê, p. 139 – 155.
- PAZ, R.; DE FREIRAS, G. L.; SOUZA, E. (2006). *A. Unidades de conservação no Brasil: história e legislação*. João Pessoa: Ed. Universitária. 243 p.
- PECCATIELLO, A. F. O. (2011). Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 24, p. 71-82, jul./dez.
- PELLIN, A.; PELLIN, A.; SCHERER, M. E. G. (2017). Mosaicos de áreas protegidas criados em território nacional brasileiro e estratégias para a sua gestão. *Revista Brasileira de Gestão Ambiental e Sustentabilidade*, v. 4, n. 7, p. 177-190.
- PRUNZEL, T. S.; MARCUZZO, S. B.; DEZORZI, R. V. (2020). Os caminhos da participação no Parque Municipal Morro do Osso, Sul do Brasil. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 23.
- RAMOS, A. (2012). As unidades de conservação no contexto das políticas públicas. In: CASES, M. O. (ed.). *Gestão de unidades de conservação: compartilhando uma experiência de capacitação*. Brasília: WWF; Ipê, p. 43-54.
- RYLANDS, A. B.; BRANDON, K. (2005). Brazilian Protected Areas. *Conservation Biology*, v. 19, n. 3, pág. 612-618.
- SALVIO, G. M. M. (2017). *Áreas Naturais Protegidas e Indicadores Socioeconômicos: O desafio da conservação da natureza*. Jundiaí: Paco Editoria. 216 p.
- SANCHO, A. (2017). Ordenamento territorial e áreas protegidas: um olhar sobre o processo de criação do Parque Nacional da Serra do Cipó, MG. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT)*, n. 12. p. 309-333.
- SILVA, L. M. B. DA; SILVA, J. P. DA; BORGES, M. A. de L. (2019). Do global ao contexto nacional: evolução da política ambiental brasileira. *Revista Brasileira de Gestão Ambiental e Sustentabilidade*, v. 6, n. 14, p. 593-608.
- SPINOLA, C. A. (2013). Parques Nacionais, Conservação da Natureza e Inserção Social: Uma realidade possível em quatro exemplos de cogestão. *Revista Turismo Visão e Ação, Eletrônica*, v. 15, n. 1, p. 71-83.
- TRENTINI, F. (2016). Procesos de construcción de la diferencia cultural en el co-manejo del Parque Nacional Nahuel Huapi. *Revista de Estudios Sociales*, v. 55. p. 32-44.
- VARELA, M. C.; CARVALHO, R. G. (2009). Viabilidade ambiental para a criação de Unidades de Conservação na Ilha da Coroa, Mossoró-RN. *Sociedade & Natureza*, v. 21, p. 7-21.

VIDAL, M. D. *et al.* (2019). Percepción de los pobladores locales sobre los impactos socioeconómicos y conservacionistas del turismo con delfines en el Parque Nacional de Anavilhanas (Brasil). *Estudios y perspectivas en turismo*, v. 28, n. 3, p. 802-817.

WENCESLAU, F. F., BARDEN, J., TURATTI, L. (2020). O Brasil e as Metas de Aichi: uma análise sobre o cumprimento da meta 11. In: Bravo, A. A. S.; Augustin, S. (Ed.) *Revista Internacional de Direito Ambiental*. v. IX, nº 25, p. 113 – 132.

WHITE, D. D. (2007). An interpretive study of Yosemite National Park visitors perspectives toward alternative transportation in Yosemite Valley. *Environmental Management*, v. 39, n. 1, p. 50.