



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE
RESERVA BIOLÓGICA MARINHA DO ARVOREDO

Rodovia Maurício Sirotsky Sobrinho, sem número, - Bairro Jurerê - Florianópolis - CEP 88053700
Telefone: (61)31039949

Parecer SEI nº 3/2018-REBIO Marinha do Arvoredo/ICMBio

Número do Processo: 02070.007951/2017-68

Interessado: Projeto de Lei 4.198/2012

Assunto: Recategorização da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo a Parque Nacional

1. Contextualização

A região marinha costeira do Estado de Santa Catarina é marcada pela presença de ambientes oceanográficos distintos no verão e no inverno, moldados pela influência sazonal de diferentes eventos climáticos e massas d'água. No inverno, a influência da Pluma do Rio da Prata e da Lagoa dos Patos propicia um ambiente homogêneo, de águas frias, turvas, menos salinas e ricas em nutrientes, já no verão, com a aproximação da Água Tropical (AT) e a intrusão da Água Central do Atlântico Sul (ACAS), as águas são mais claras e salinas, porém quentes e pobres em nutrientes na superfície e frias e ricas em nutrientes no fundo (Segal et al., 2017). Essa característica confere à região "muito alta" importância biológica (MMA/SBF/GBA, 2010), representando o limite sul de distribuição da fauna e flora marinha tropical do Oceano Atlântico e abarcando elevada biodiversidade marinha e alta produtividade pesqueira (Floeter et al., 2001, 2005, 2008). Por outro lado, é uma região também marcada por intensa ocupação humana impulsionada pela grande atratividade turística de sua costa e em parte pela grande importância econômica e cultural da atividade pesqueira.

Em prol da proteção dos ecossistemas marinhos e manutenção dos estoques pesqueiros da costa catarinense, em meados da década de 1980, um movimento social liderado pelo ambientalista André Freyesleben Ferreira, culminou com entrega ao Presidente do IBAMA de uma carta sugerindo a criação de um Parque Nacional Marinho, englobando as ilhas ao norte da Ilha de Santa Catarina: Ilha do Arvoredo, Deserta, Galé e Calhau de São Pedro. No contraponto desta Carta, em 12 de março de 1990, o então Presidente da República, José Sarney, assinou o Decreto Federal nº 99.142, criando a Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, para surpresa dos atores envolvidos com a proposta inicial. O fato gerou o descontentamento de vários setores da sociedade local, tais como a pesca e o turismo, este representado principalmente pelas operadoras de mergulho da região de Florianópolis, Bombinhas e Porto Belo.

Conforme o Parecer Técnico do IBAMA, à época, a escolha da categoria da unidade de conservação a ser criada foi pautada pelos seguintes critérios:

- Inexistência de outras áreas protegidas restritivas marinhas em todo litoral sul do Brasil;
- Existência de centenas de outros costões, ilhas e ilhotas já utilizadas para mergulho e caça submarina na Ilha de Santa Catarina e litoral adjacente;
- Ocupação de forma extremamente rápida, desordenada e predatória do litoral adjacente, com proliferação de operadoras de mergulho e aumento da pressão negativa sobre a área;
- Necessidade de proteção à fauna local, aquática e terrestre, inclusive aquelas espécies comerciais e economicamente importantes, bem como a flora;
- Nível de pressão sobre os recursos, fragilidade dos ecossistemas e ausência de condições para instalar infraestrutura e receber muitos visitantes;
- A necessidade de proteger e conhecer melhor a dinâmica das populações da fauna marinha local, particularmente da grande concentração de lulas que ocorrem na área da Reserva em determinada época do ano.

O mesmo parecer técnico informou ainda que a exclusão de toda a área marinha situada a sudoeste da ilha do Arvoredo, dos limites da Reserva Biológica, se deu como forma de dirimir conflitos e garantir a possibilidade de realização de mergulho recreativo e caça submarina na área, porém de forma mais controlada e sem impactar diretamente os recursos englobados pela unidade.

Desde a criação da Reserva, a pressão de setores da sociedade local, seja através dos poderes públicos municipal e estadual, seja pela representação de empresários e comerciantes, tem sido constante, no sentido de que a unidade incorpore a visitação pública. Essa pressão se ilustra em Projetos de Lei encaminhados ao Congresso Nacional com vistas à recategorização da unidade: primeiramente o PL 3.611/1997, do Dep. Vânio dos Santos – PT/SC e depois o PL 4.922/2001, do Dep. Edson Andrino – PMDB/SC, atualmente arquivados.

Em 2009, a Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação do ICMBio instituiu um Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de avaliar a pertinência da adequação dos limites e categoria da unidade ao uso público. No entanto, num primeiro momento, o documento emitido pelo GT não expressou nenhum posicionamento concreto, solicitando apenas a continuidade de uma agenda técnica de reuniões, visando o aprofundamento do tema.

Em agosto de 2011, somou-se à demanda para recategorização da unidade o posicionamento da Bancada Federal de deputados de Santa Catarina, solicitando que fossem adotadas providências para a efetiva transformação da unidade em Parque Nacional, em solidariedade à demanda historicamente reivindicada por diferentes setores da sociedade catarinense.

Em dezembro de 2011, dando continuidade às discussões da área técnica do ICMBio, em relação à pertinência da recategorização da REBIO Arvoredo e adequação dos seus limites, o Diretor de Criação e Manejo de Unidades de Conservação apresentou Nota Técnica considerando, num primeiro momento, a possibilidade de recategorização da unidade, o que promoveria uma melhor aceitação da comunidade local. A ampliação dos limites já constituídos ficaria para outro momento, quando munidos de subsídios técnicos adequados para avaliar a proposta.

Em março de 2012, o Comitê Gestor do ICMBio aprovou a sugestão de encaminhamento dada pela referida Nota Técnica, sendo necessário para a continuidade do processo uma discussão com a equipe técnica gestora da UC e seu respectivo Conselho Consultivo, visando subsidiar um eventual encaminhamento de minuta de Projeto de Lei ao Congresso Nacional.

Em maio de 2012, o Conselho Consultivo da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo – CORBIO aprovou moção onde informa que, embora a mudança de categoria para Parque Nacional não seja um consenso entre os participantes do CORBIO, esta poderá ocasionar sérios prejuízos à unidade caso não contemple as seguintes considerações:

1. A consolidação da Zona de Amortecimento da REBIO Arvoredo e seu respectivo zoneamento, conforme consta no Plano de Manejo instituído pela Portaria IBAMA 81N/2004, no mesmo ato normativo que alterar a categoria da unidade;
2. A vigência do atual Plano de Manejo, até que seja aprovado e publicado o Plano de Manejo da nova Unidade;
3. A manutenção do Conselho Consultivo da REBIO Arvoredo, conforme instituído pela Portaria IBAMA 51N/2004;
4. A não manutenção do disposto no artigo 4º do Decreto de Criação da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo (Decreto 99.142/1990), em função dos seus erros de redação, conforme indicado pelo Plano de Manejo da unidade.

Para discussão do tema junto à sociedade catarinense foi convocada, em 09 de julho de 2012, uma audiência pública na Assembleia Legislativa do Estado em Florianópolis. A audiência contou com a participação da comunidade em geral, acadêmicos e representantes da iniciativa privada, poder público e terceiro setor da região de entorno da reserva.

Em 11/07/2012 o PL 4.198/2012 dos deputados Rogério Peninha Mendonça – PMDB/SC e Esperidião Amin – PP/SC, que transforma a Unidade de Conservação de Proteção Integral, Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, em Parque Nacional Marinho foi apresentado à Câmara dos Deputados.

Em 06/05/2013 o Departamento de Ecologia e Zoologia e o colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ecologia do Centro de Ciências Biológicas, ambos da Universidade Federal de Santa Catarina, aprovam parecer contrário ao PL 4.198/2012 e o encaminham a Câmara dos Deputados. O parecer foi assinado por 20 especialistas em ambientes marinhos da UFSC, Universidade Federal do Paraná, UNICAMP e da Macquarie University, na Austrália.

Em 12/07/2013 a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CMADS, da Câmara dos Deputados, realizou audiência pública na própria Câmara dos Deputados, em Brasília, para discutir o PL 4.198/2012. Participaram da audiência representantes da Prefeitura de Bombinhas, do Ministério do Meio Ambiente, do ICMBio, da Universidade Federal de Santa Catarina, da SANTUR (Santa Catarina Turismo S/A), da AEOMESC (Associação das Escolas de Mergulho de Santa Catarina) e da Entidade Ecológica APRENDER. Naquela audiência o Ministério do Meio Ambiente, representado à época pelo assessor da Secretaria Executiva do MMA, Sérgio Brant Rocha, expressou posicionamento contrário à recategorização da unidade.

Desde então o referido PL tramita na Câmara dos Deputados, tendo como última ação legislativa a indicação do Dep. Alessandro Molon na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), em 14/06/2017.

Nesse contexto, por meio do processo ICMBio 02070.00795/2017-68, o Gabinete da Presidência do ICMBio solicita a manifestação da DIMAN quanto ao pleito. Esta, por sua vez, solicita manifestação da CR9 em conjunto com a equipe da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, de forma a subsidiar sua manifestação.

2. Considerações técnicas sobre a Recategorização da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo a Parque Nacional.

Diante do contexto no qual a REBIO Arvoredo foi criada e implementada de 1990 até a presente data, o processo de recategorização da REBIO Arvoredo para PARNA precisa ser avaliado sob a ótica de uma análise de riscos, considerando os possíveis efeitos positivos dessa alteração, porém, não deixando de expor as implicações negativas que poderão ser geradas, ou mesmo potencializadas.

Como já abordado, apesar de não existirem dados científicos que comprovem algum grau de rejeição da categoria “Reserva Biológica” pela sociedade em geral, há representantes de alguns setores, em especial do turismo e da pesca, que discordam que a categoria seja a mais adequada para esta área protegida. Os representantes das escolas e operadoras de mergulho de Santa Catarina sempre foram veementemente contrários à essa definição desde a sua criação, visto que seu apoio ao movimento esteve vinculado à criação de um parque nacional marinho e não de uma reserva biológica na região. A rejeição do setor da pesca, por outro lado, recaiu inicialmente na própria existência da UC, criada sem consulta ao setor que historicamente utilizava o local como área de pesca. Com a implementação da unidade de conservação e o envolvimento de representantes do setor em processos participativos da UC, sobretudo na elaboração do seu plano de manejo, as demandas do setor da pesca passaram então a configurar em temas pontuais, como a exclusão de um artigo do decreto de criação (artigo 4º do Decreto 99.142/1990) e a viabilidade de pescar espécies de passagem no interior da UC, entre outras.

Dessa forma, considerando os dois principais setores afetados pela criação da REBIO Arvoredo, isto é, o turismo e a pesca, é preciso atentar para o fato de que a alteração de categoria proposta atenderá unicamente às demandas do setor turístico, persistindo, neste caso, a exclusão dos pescadores da área protegida. Ainda, é provável que essa proposta seja rejeitada pelo setor de pesca, sobretudo o artesanal, desgastando ainda mais a frágil e distante relação deste setor com a gestão da UC. Portanto, os efeitos positivos vislumbrados pelo apoio social, neste cenário, não podem ser considerados de forma plena entre todos os atores locais envolvidos com a UC, tendo em vista a provável rejeição do setor da pesca, que a princípio, não teria nenhuma demanda atendida com a recategorização. Há que se considerar neste processo de recategorização a garantia de instrumentos adequados que permitam a gestão da UC mitigar esse passivo social junto ao setor da pesca local, oportunizando meios para a construção de uma governança local baseada em cenários alternativos às ações puramente de comando e controle ora conduzidas.

Como já mencionado, apesar dos conflitos sociais oriundos da forma impositiva pela qual foi decretada a criação da Reserva, seu Plano de Manejo foi construído de forma participativa, com contribuição de representantes de diversos setores do estado e da sociedade civil, incluindo o setor da pesca artesanal e do turismo. Este importante instrumento de gestão foi primeiramente instituído pela Portaria IBAMA nº 81/2004 e posteriormente reeditado pela Portaria ICMBio nº 91/2014, devido a expiração da validade do primeiro ato. A concretização do Plano de Manejo da REBIO Arvoredo trouxe diversos ganhos ambientais a região central do litoral de Santa Catarina, destacando-se a delimitação da Zona de Amortecimento da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, compreendendo uma faixa de 50 km no entorno da unidade. Nessa área, a normatização da intensa atividade pesqueira, do crescente desenvolvimento turístico e da expansão das atividades de prospecção e exploração de hidrocarbonetos (petróleo e gás), tiveram como propósito a minimização dos impactos negativos dessas atividades humanas sobre a unidade de conservação. Dentre as regras instituídas para a Zona de Amortecimento destaca-se a “Área de Normatização de Pesca e Turismo” com 91 mil hectares e circunscrita às imediações da unidade, onde a pesca fica restrita a embarcações abaixo de 10 toneladas de arqueação bruta, garantindo maior proteção dos recursos pesqueiros da região e dirimindo conflitos entre a pesca artesanal e industrial. Destaca-se ainda os efeitos da Zona de Amortecimento sobre os processos de Licenciamento Ambiental de empreendimentos com potencial impacto sobre os ambientes marinhos da região, onde a necessidade da anuência da unidade propicia o estabelecimento de condicionantes que amenizam os riscos à integridade dos ecossistemas da unidade e seu entorno. Como exemplo, cita-se o Projeto de Monitoramento Ambiental da REBIO Arvoredo e Entorno – Projeto MAARÉ, desenvolvido ao longo de 3 anos no âmbito de um processo de Licenciamento Ambiental de atividades de petróleo e gás da Petrobrás na Baía de Santos. A possibilidade de fomento à proteção das outras ilhas presentes no interior da Zona de Amortecimento, no caso as ilhas do Macuco, João da Cunha, do Francês, do Mata Fome, de Moleques do Norte, do Badejo, das Aranhas, do Xavier e do Campeche, também merece destaque, uma vez que as atividades de pesca e turismo que ocorrem nesses locais necessitam de urgente ordenamento.

No entanto, desde a reedição do Plano de Manejo, a Zona de Amortecimento da REBIO Arvoredo, apesar de ter sido estabelecida de forma participativa durante o processo de elaboração do Plano de Manejo e de ser plenamente reconhecida pelas comunidades do entorno, figura apenas como recomendação, devido a entendimentos institucionais de que esta não poderia ser decretada por Portaria.

Dessa forma, diante do contexto territorial no qual a REBIO Arvoredo está inserida, é imperativo que a UC disponha de instrumentos capazes de promover o ordenamento territorial marinho adjacente aos limites da UC, seja ela um PARNA ou uma REBIO. Portanto, uma questão primordial neste processo de recategorização é justamente a oportunidade de se restabelecer a zona de amortecimento da unidade de conservação no próprio instrumento de recategorização.

Também deve ser oportunizado pelo instrumento de recategorização a retirada do artigo 4º do decreto de criação da Reserva onde: “Fica proibida a pesca de indivíduos jovens de qualquer espécie na região limitada ao norte, pelo paralelo 27°00' lat. sul, ao sul pelo paralelo 27°30' lat. sul, a leste pela linha costeira do continente e a oeste pelo meridiano 48°18' long. WGr.” De acordo com o Plano de Manejo esse artigo deve ser revisto, uma vez que inviabiliza legalmente a pesca de arrasto no entorno da unidade de conservação, que é tida como fundamental à manutenção das comunidades pesqueiras locais. Nesse sentido, deve-se buscar outros mecanismos para normatizar adequadamente estas atividades na região.

Outra discussão pertinente no caso da recategorização para Parque Nacional reside na alteração dos limites da unidade, uma vez que, no processo de criação da Reserva a face sudoeste da Ilha do Arvoredo (Baía do Farol, Engenho, Baía Mansa e Saco do Capim) foi deixada fora do Decreto para amenizar conflitos junto ao setor de turismo subaquático. Portanto, em uma eventual recategorização deve ser levado em consideração a ampliação da unidade, de forma a englobar esta área, já que como Parque poderia se previsto o seu uso direto.

Por fim, deve-se considerar o próprio uso público sob a ótica da análise de riscos, já que este é o instrumento mais evidente que a categoria PARNA acrescenta à gestão dessa área protegida. Não resta dúvida que o uso público ordenado pode ser considerado uma importante ferramenta de conservação e porta de entrada para a sensibilização das pessoas, podendo gerar apoio social para a conservação da UC. Mais ainda, pode contribuir na economia regional, através da exploração do turismo de baixo impacto no interior da unidade de conservação, ampliando a visibilidade e o apoio político-econômico para a preservação dessa área protegida. Neste caso, mesmo que o momento atual não nos permita plena clareza sobre a forma como se dará a repartição desses benefícios econômicos (serviços diretos e indiretos) entre os diferentes atores desse setor, é fato incondicional que o plano de manejo seja elaborado de forma participativa e incorpore essa discussão entre todos os interessados na exploração comercial da UC.

Por outro lado, a degradação ambiental causada pelo uso público sem controle e fiscalização adequada, é uma preocupação. O uso público por si só introduz uma nova fonte de perturbação ao ambiente marinho da UC, que até então estava ausente. A falta de mecanismos adequados de comando e controle e de monitoramento constante das atividades de visitação na UC poderá causar maior impacto ambiental na área. Sendo assim, no caso de uma recategorização, é necessário que no âmbito do Plano de Manejo sejam realizados estudos específicos para se determinar com precisão as áreas sujeitas a incorporação de visitação pública, considerando sua intensidade e capacidade de suporte do ambiente. Ainda, o monitoramento sistemático das atividades de visitação ao longo do tempo, por meio de indicadores eficazes, é imprescindível para identificação precoce dos impactos dessas atividades e estabelecimento de medidas adequadas para sua mitigação.

Nesse sentido, a incorporação do uso público, além de trazer um novo foco à gestão da UC, certamente aumentará a demanda de trabalho de sua equipe de servidores. Por se tratar de unidade marinha, este cenário requer um incremento na estrutura náutica e de servidores lotados na UC, incluindo condições de escala de trabalho diferenciada e de estadia adequada na própria Ilha do Arvoredo.

Pode-se pensar também que a presença de operadores de ecoturismo e visitantes, assim como de pesquisadores e de voluntários do uso público, possa auxiliar nas ações de monitoramento e ajudar a coibir possíveis atividades ilícitas, como a pesca ilegal, que ocorrem na UC. A recategorização, todavia, não deve ser vista como uma solução para este fato, uma vez que a mudança de categoria por si só não oferece elementos específicos aos meios de fiscalização e controle da UC. A maior parte desses ilícitos ocorrem à noite, quando raramente haverá alguma operação de visitação ocorrendo. No entanto, é plausível admitir que durante o período diurno haverá maior circulação de embarcações e possíveis registros de qualquer ilícito ao ICMBio, por parte dos visitantes. No mais, sempre haverá fatores de pressão à UC, incluindo a pesca ilegal, independente da categoria da unidade. Ainda, ao recategorizar a UC, estamos admitindo a inclusão de um novo foco de pressão, pois a atividade do mergulho autônomo (conduzida por operadoras de mergulho) nunca foi objeto de autuação no interior da UC, sugerindo que as operadoras de mergulho sempre respeitaram as restrições impostas pela categoria Rebio, no que tange à sua atividade comercial. Diferentemente de atividades como a navegação e do fundeio irregular, comumente registrados no interior da UC.

3. Considerações finais.

Diante do exposto, é preciso alertar que a recategorização não é uma panaceia para os problemas enfrentados pela gestão da UC nestes 28 anos de existência, embora seja pertinente reconhecer os passivos sociais gerados pela forma como a unidade de conservação foi criada em 1990, isto é, a definição governamental por uma categoria adversa ao pleito da sociedade local e um processo sem a devida consulta a todos os atores interessados na área. Entende-se ainda que o uso público, se implementado de forma cautelosa e baseado em subsídios técnicos robustos, poderá ser um aliado na conservação da unidade. A oportunidade de se retirar o artigo 4º (constante no Decreto de Criação da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo), incluir a face sudoeste da Ilha do Arvoredo nos limites da UC e consagrar os limites da Zona de Amortecimento da unidade, no instrumento de recategorização, também deve ser destacado.

Nesse sentido, esta equipe técnica considera viável a recategorização da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo para Parque Nacional, desde que sejam considerados os seguintes pontos:

1. A consolidação da Zona de Amortecimento da REBIO Arvoredo e seu respectivo zoneamento, conforme consta no Plano de Manejo instituído pela Portaria IBAMA 81N/2004, no mesmo ato normativo que alterar a categoria da unidade
2. A retirada do disposto no artigo 4º do Decreto de Criação da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo (Decreto 99.142/1990), conforme indicado pelo Plano de Manejo da REBIO Arvoredo.
3. Ampliação dos limites da unidade, incorporando a face sudoeste da Ilha do Arvoredo (Baía do Farol, Engenho, Baía Mansa e Saco do Capim), que à época da criação da Reserva foi deixada fora do decreto para amenizar conflitos junto ao setor de turismo subaquático.
4. A ampliação do quadro de servidores da UC e incremento da estrutura física (embarcações e base avançada na Ilha do Arvoredo), visando a adequação da unidade para incorporação responsável do uso público.
5. A manutenção do Conselho Consultivo já criado e em funcionamento desde 2004 e o envolvimento da sociedade local nas atividades de Uso Público.
6. Estabelecimento de artigos no instrumento de recategorização que explicitem que as áreas destinadas às atividades de uso público serão definidas no Plano de Manejo da unidade, ficando proibido qualquer tipo de visitação e turismo na área do Parque até que o Plano de Manejo esteja elaborado e publicado.

Este é o parecer o qual submetemos a apreciação superior.

Florianópolis, 21 de março de 2018

ADRIANA CARVALHAL FONSECA

(Analista Ambiental - REBIO Arvoredo/ ICMBio)

DAN JACOBS PRETTO

(Analista Ambiental - REBIO Arvoredo/ ICMBio)

DIANA CARLA FLORIANI

(Analista Ambiental - REBIO Arvoredo/ ICMBio)

ELDA RAQUEL VARGAS DE OLIVEIRA



Documento assinado eletronicamente por **Diana Carla Floriani, Analista Ambiental**, em 21/03/2018, às 14:06, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Dan Jacobs Pretto, Analista Ambiental**, em 21/03/2018, às 14:11, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Elda Raquel Vargas De Oliveira, Analista Ambiental**, em 21/03/2018, às 14:13, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Adriana Carvalho Fonseca, Analista Ambiental**, em 21/03/2018, às 14:28, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.icmbio.gov.br/autenticidade> informando o código verificador **2667180** e o código CRC **68B7D245**.
