

GOVERNANÇA DE ÁREAS PROTEGIDAS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA: uma análise do caso brasileiro da dimensão “tipo”

Carlos André Luz Jeronymo¹

Elmo Rodrigues da Silva²
Kenny Tanizaki Fonseca³

Recursos Naturais

Resumo

A governança de áreas protegidas trata de poder na tomada de decisão, relacionamentos e responsabilidade na prestação de contas, ou seja, quem tem influência em um sítio protegido, quem decide de fato na gestão e na operação cotidiana e como os tomadores de decisão são responsabilizados de acordo com os direitos legais, costumeiros ou legítimos. Neste trabalho questiona-se se o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) possibilita as Unidades de Conservação da Natureza (UC) exercerem todas as combinações possíveis de tipos de governança de áreas protegidas, tal como orienta o Sistema Internacional de Áreas Protegidas (SIAP) da IUCN. O objetivo deste trabalho é analisar os tipos de governança de áreas protegidas que cada categoria de manejo do SNUC pode exercer. Identificou-se que as diretrizes do SNUC não permitem as categorias de manejo de UC exercerem todos os tipos de governança de áreas protegidas nem de qualquer dominialidade.

Palavras-chave: Governança; Unidade de Conservação da Natureza; Áreas Protegidas;

¹Prof. Msc Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente, carlosjeronymo@gmail.com.

²Prof. Dr. Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente, elmorodrigues@yahoo.com.br.

³Prof. Dr. Universidade Federal Fluminense – Departamento Ciências Ambientais, kenny.fonseca@gmail.com.

INTRODUÇÃO

A governança de áreas protegidas trata de poder (autoridade e domínio), relacionamentos e responsabilidade (prestação de contas), ou seja, quem tem influência no sítio protegido, quem decide e como os tomadores de decisão são responsabilizados de acordo com os direitos legais, costumeiros ou legítimos (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003).

De acordo com esse pensamento, um cenário de governança depende da combinação entre políticas, práticas e instituições, explícitas e implícitas, que afetam a sociedade. No contexto das áreas protegidas, ela abrange uma ampla gama de questões, desde políticas públicas até as práticas de comportamentos, significados, investimentos, e impactos ambientais positivos ou negativos (BORRINI-FEYERABEND et al., 2008).

Segundo Borrini-Feyerabend (2008), as duas principais dimensões da governança de Áreas Protegidas são: "tipo" e "qualidade". Os tipos de governança de áreas protegidas são: (a) Governança do Estado; (b) Governança Compartilhada ou cogestão; (c) Governança Privada; (d) Governança Comunitária. A dimensão da "qualidade" remete a boa governança (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003).

Neste trabalho questiona-se se o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) possibilita as Unidades de Conservação da Natureza (UC) exercerem todas as combinações possíveis de tipos de governança de áreas protegidas, tal como orienta o Sistema Internacional de Áreas Protegidas (SIAP) da IUCN para todas as categorias de áreas protegidas. A hipótese é que as diretrizes do SNUC não possibilitam que cada categoria de manejo de UC do SNUC exerça cada combinação possível de tipo de governança. O objetivo deste trabalho é analisar os tipos de governança de áreas protegidas que cada categoria de manejo do SNUC pode exercer. Almeja-se que com este trabalho se subsidie informações sobre entraves à governança em UC.

METODOLOGIA

A Metodologia deste trabalho envolveu o método hipotético-dedutivo e seus

desdobramentos: pesquisa exploratória de gabinete, por meio de revisão de literatura e uma leitura crítica do SNUC e seu decreto regulamentador. A leitura crítica teve como base os tipos de governança de áreas protegidas descritos por Graham, Amos e Plumptre (2003) e as recomendações do SIAP da IUCN para os Sistemas Nacionais de Áreas Protegidas (SNAPs) de se evitar pré-determinar o domínio dos recursos naturais (poder ou autoridade) e os tipos de governança de áreas protegidas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os "tipos de governança" podem ser diferenciados ao analisar quem detém o poder e a autoridade na tomada de decisão e quem possui a responsabilidade sobre o sítio protegido. A autoridade e o poder na tomada de decisão são correspondentes a quem detém o domínio da terra e/ou dos recursos naturais de um sítio protegido. A responsabilidade varia conforme a democracia de um Estado-Nação (BORRINI-FEYERABEND et al., 2008).

No caso da Governança do Estado, pode-se delegar ou descentralizar a gestão e compartilhar a tomada de decisão e a responsabilidade, em formas "fracas" (cogestão colaborativa) ou "fortes" (cogestão conjunta). Porém, a autoridade, o poder e a responsabilidade plena ainda são do Estado. A Governança Privada envolve a autoridade, o poder e a responsabilidade serem de um particular (es), pois a propriedade está sob domínio privado. A Governança Comunitária envolve o sítio ser de domínio, posse ou gestão coletivos. A autoridade, o poder de decisão e a responsabilidade nesse caso devem ser plenamente e reconhecidamente das comunidades tradicionais. A tomada de decisão e a prestação de contas pode ocorrer por meio de uma variedade de formas de governança étnica, de acordos, leis consuetudinárias ou regras de organizações locais (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003).

De acordo com Borrini-Feyerabend et al. (2008), os tipos de governança e o domínio da terra e/ou dos recursos naturais devem ser neutros entre as categorias do SIAP da IUCN. Neste contexto, o Quadro 1 evidencia o domínio da terra e/ou dos recursos naturais pré-determinados pelo SNUC para cada categoria de manejo de UC.

Quadro 1: O domínio da terra e/ou dos recursos naturais de cada categoria de manejo do SNUC.

Grupo	Posse e domínio/Categoria de Manejo	Federal	Estadual	Municipal	Propriedade Privada	Comunidades tradicionais
Proteção Integral	ESEC					
	REBIO					
	PARNA					
	MONA					
	RVS					
Uso Sustentável	APA					
	ARIE					
	FLONA					
	RESEX					
	REFAU					
	RDS					
	RPPN					

Elaborado pelo autor (2019) com base nas determinações do SNUC e seu Decreto n.4.340/2002.

O Quadro 2 evidencia os tipos de governança pré-determinados pelo SNUC para cada categoria de manejo de UC.

Quadro 2: Tipos de governança de cada categoria de manejo do SNUC.

Tipos de governança/ Categoria de Manejo	Governança do Estado				Governança Compartilhada (cogestão)		Governança Privada	Governança Comunitária
	Federal	Estadual	Municipal	Delegada	Colaborativa	Conjunta	Particular (s)	Comunidades tradicionais
ESEC								
REBIO								
PARNA								
MONA								
RVS								
APA								
ARIE								
FLONA								
RESEX								
REFAU								
RDS								
RPPN								

Elaborado pelo autor (2019) com base nas determinações do SNUC e do Decreto n. 4.340/2002.

Nota-se com base no Quadro 1 e 2 que as categorias de manejo do SNUC não preenchem todas as combinações possíveis da dimensão tipo e do domínio. Nesse sentido,

têm-se que o arcabouço legal brasileiro somente reconhece dois tipos de domínio, o público e o privado.

A posse ou direito hereditário de uma comunidade tradicional não são reconhecidos plenamente por Lei. Ele só é reconhecido parcialmente via contrato de concessão, sendo o domínio, a autoridade, o poder e a responsabilidade plena do poder público. A RPPN é de domínio particular e, por isso, o uso e controle da terra e dos recursos naturais são de responsabilidade do proprietário. Ela é a única categoria de manejo onde ocorre o domínio pleno da propriedade privada e, conseqüentemente, a Governança Privada. O restante das categorias de manejo de UC só ocorrem na forma de Governança do Estado, que pode ter delegação ou ser compartilhada em algum nível.

CONCLUSÕES

Neste trabalho evidenciou-se que no SNUC, o domínio da terra e/ou dos recursos naturais não é neutro entre as categorias de manejo de UC. Nele, as UC não possuem a possibilidade de exercer todos os tipos de governança de áreas protegidas nem serem de qualquer dominialidade. Com isso, o Brasil, não segue a recomendação do SIAP da IUCN de preencher cada combinação possível de tipo de governança de área protegida e de domínio, o que torna o SNUC um SNAP não pleno e, com isso, passível de excluir comunidades locais do interior de sítios e da gestão desses sítios e de promover conflitos.

REFERÊNCIAS

- BORRINI, G.; DUDLEY, N.; JAEGER, T; LASSEN, B.; BROOME, N. P.; PHILLIPS, A.; SANDWICH, T. *Governance of protected areas: from understanding to action*. Best practice protected area guidelines series, n. 20, 2013.
- GRAHAM, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. W. *Governance principles for protected areas in the 21st century*. Ottawa: Institute on Governance, Governance Principles for Protected Areas, 50 p. 2003.