

## PANORAMA DA BOA GOVERNANÇA NO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA

Carlos André Luz Jeronymo<sup>1</sup>

Elmo Rodrigues da Silva<sup>2</sup>  
Kenny Tanizaki Fonseca<sup>3</sup>

### Recursos Naturais

#### *Resumo*

A boa governança de áreas protegidas é entendida como um sistema que responde aos princípios da boa governança da Conferência de Durban e aos valores do sítio protegido escolhidos pelos atores sociais, além dos objetivos de proteção ambiental do país consagrados em sua Constituição, Leis, políticas públicas, práticas culturais e acordos, formais e informais, além de Leis consuetudinárias. Neste trabalho questiona-se se o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) subsidia uma boa governança. O objetivo deste trabalho é analisar se o SNUC subsidia o alcance de uma boa governança. Identificou-se que o SNUC possui entraves à boa governança em UC e que ele acaba agindo como uma camisa de força quanto alguns princípios da boa governança, o que pode promover conflitos.

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

---

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

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

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

## INTRODUÇÃO

A governança de áreas protegidas envolve as interações entre as estruturas, processos e tradições que determinam como o poder (autoridade) e a responsabilidade (prestação de contas) são exercidos, como as decisões são tomadas e como os atores sociais têm voz (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003). Nesse sentido, a "governança de áreas protegidas" é vista como crucial para: a) o alcance dos objetivos de uma Área Protegida (eficácia da gestão); b) a partilha justa dos ônus e bônus da Área Protegida (equidade da gestão); c) a prevenção, resolução ou estabilização de conflitos entre atores sociais e a Área Protegida; a geração ou sustentação do apoio da sociedade, por meio da prestação de contas (BORRINI-FEYERABEND, 2008).

Segundo Borrini-Feyerabend (2008), as duas principais dimensões da governança de áreas protegidas são: "tipo" e "qualidade". A dimensão da qualidade remete à "boa governança". A dimensão "qualidade" da governança procura fornecer respostas sobre: o que é governança e por que ela é importante? O que constituiu uma boa governança? Como um ambiente de governança pode ser "melhorado" para alcançar a proteção ambiental? (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003).

A boa governança é entendida como um sistema que responde aos princípios da boa governança e aos valores do sítio escolhidos pelos atores sociais, além dos objetivos de proteção ambiental do país consagrados em sua Constituição, Leis, políticas públicas, práticas culturais e acordos, formais e informais, além de Leis consuetudinárias (WORBOYS et al., 2015).

Neste trabalho questiona-se se o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) subsidia uma boa governança de Unidades de Conservação da Natureza (UC). A hipótese é que existem diretrizes do SNUC que causam entraves a boa governança em UC. Essa premissa tem como base Vallejo (2017), que menciona que o SNUC se constitui numa camisa de força aos gestores de UC.

O objetivo deste trabalho é analisar se o SNUC subsidia aos gestores de UC o alcance de uma boa governança. 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 princípios da boa governança de áreas protegidas de Graham, Amos e Plumptre (2003) e as recomendações do Sistema Internacional de áreas protegidas (SIAP) da IUCN para os Sistemas Nacionais de Áreas Protegidas (SNAPs) de se evitar pré-determinar o domínio dos recursos naturais (poder ou autoridade), o nível de participação social e a possibilidade do uso direto dos recursos naturais e da ocupação humana entre as categorias de áreas protegidas.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Conferência de Durban, África do Sul (2003), desenvolveu um conjunto de pressupostos para se alcançar a boa governança para áreas protegidas com base nos princípios de Graham, Amos e Plumptre (2003) e nos valores contidos em acordos internacionais. São eles: 1) Legitimidade e voz; 2) Direcionamento; 3) Desempenho Ambiental; 4) Responsabilização e Prestação de contas; e, 5) Equidade e Não faça mal! (Justiça e Direitos) (WORBOYS et al., 2015, 2008).

A Legitimidade e Voz envolve o nível de participação das partes interessadas locais e o grau de concordância na tomada de decisões. O processo de participação social em UC é regulado pelo SNUC e o Decreto nº. 4.340/2002. Os regulamentos preveem quatro formas de participação social: as Reuniões públicas, outras formas de oitiva as comunidades locais e representações nos Conselhos Gestores, consultivos e deliberativos. O SNUC pré-determina para cada categoria de manejo de UC o tipo de Conselho Gestor - Consultivo ou Deliberativo, o que conseqüentemente enrijece o nível de participação social.

O Direcionamento envolve a capacitação dos formuladores de políticas públicas de áreas protegidas, com uma visão estratégica e direção clara, com base nas complexidades

ecológicas, históricas e socioculturais locais (EEA, 2012). Nesse caso, o Brasil é signatário de diversos acordos internacionais correlatos a temática de áreas protegidas, inclusive com incorporação desses acordos em seu arcabouço legal ambiental. Dentre os marcos legislativos tem-se o SNUC e o Decreto nº. 4.340/2002, responsáveis pelos instrumentos e diretrizes acerca da criação, implantação e gestão das UC. Além do Plano Estratégico Nacional de áreas protegidas (PNAP) e a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT, que são as políticas públicas que objetivam fortalecer a governança de UC no Brasil, por meio da promoção das inter-relações no processo de gestão, além de valorizar as comunidades tradicionais, seus valores culturais e direitos hereditários.

O Desempenho Ambiental inclui a capacidade de resposta, eficácia, efetividade e eficiência. Esse princípio é conduzido pelo SNUC e o Decreto nº. 4.340/2002, que determinam os objetivos de proteção ambiental de cada categoria de manejo de UC. No Brasil, ocorreu a avaliação do grau de eficiência da gestão de UC, conforme os ciclos de avaliação (2005-2006/2010) do IBAMA e WWF-Brasil (2007) e ICMBio e WWF-Brasil (2012) das UC federais e alguns pontuais promovidos em Sistemas de UC estaduais ou em estudos de sítios específicos.

A Responsabilização e Prestação de Contas remete a gestão de áreas protegidas para as comunidades locais, o público e outras partes interessadas principais, com transparência da tomada de decisões. Para se alcançar esse princípio deve ser clara a atribuição de responsabilidades, prestação de contas e a autoridade na gestão dos sítios, o que é determinado pelo SNUC e pelo Decreto nº. 4.340/2002. A Prestação de Contas no Brasil é regulada pela Lei da Transparência e pela Lei de Acesso à Informação.

A Justiça e Direitos deve ocorrer na tomada de decisões. Esse princípio também envolve a partilha de ônus e bônus da criação e gestão de UC entre os atores sociais e a aplicação do Estado de direito (WORBOYS et al., 2015). Nesse caso, o SNUC e o seu decreto regulamentador pré-determinam que o poder e autoridade da tomada de decisão sempre será do Estado, a exceção das Reservas Particular do Patrimônio Natural onde quem detém é (são) o (s) proprietário (s). A tomada de decisão pode ser descentralizada ou compartilhada em alguns casos e níveis. Além disso, a possibilidade do uso direto dos

recursos naturais e da ocupação humana também são pré-determinadas entre as categorias de manejo, sendo, no geral, vedados nas UC do Grupo de Proteção Integral.

## CONCLUSÕES

Os princípios da boa governança possuem influência e correlação entre si, ou seja, uma forte interdependência. A boa governança deve ser almejada, uma vez que sem ela pode-se gerar entraves a gestão e, com isso, uma série de conflitos. O SNUC e seu decreto regulamentador, contrariando as orientações do SIAP da IUCN, pré-determinam o domínio (poder ou autoridade) uso direto dos recursos naturais, ocupação humana e o nível de participação social entre as categorias de manejo de UC, o que pode promover conflitos com os atores sociais correlatos aos sítios protegidos, principalmente no tocante a Legitimidade e Voz, Responsabilização e Justiça e Direitos. Na tentativa de superar esses entraves foram promulgados o PNAP e a PNPCT, a fim que essas políticas públicas subsidiem o alcance da boa governança de UC, principalmente em questões relativas as comunidades tradicionais.

## 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.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY [EEA]. *Protected Areas in Europe - an overview*. European Environment Agency Report. EEA, Copenhagen, 136p. 2012.
- 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.
- INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA); WORLD WIDE FUND FOR NATURE no BRASIL (WWF-BRASIL). *Efetividade de gestão das unidades de conservação federais do Brasil*. Implementação do Método Rappam – Avaliação Rápida e Priorização da Gestão de Unidades de Conservação. Brasília: IBAMA, 97 p. 2007.
- INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio); WORLD WIDE FUND FOR NATURE no BRASIL (WWF-BRASIL). *Efetividade de Gestão das unidades de conservação federais: Avaliação comparada das aplicações do método Rappam nas unidades de conservação federais, nos ciclos 2005-06 e 2010*. Brasília: ICMBio, 137 p. 2012.
- WORBOYS, G. L.; LOCKWOOD, M.; KOTHARI, A.; FEARY, S.; PULSFORD, I. (Eds.). *Protected area governance and management*. Canberra: ANU Press. 994 p. 2015.