

Boa Governança e Participação Social: uma leitura crítica das políticas públicas de Unidades de Conservação da Natureza do Brasil

Good Governance and Social Participation: a critical reading of public policies for Nature Conservation Units in Brazil

Carlos André Luz Jeronymo *, Elmo Rodrigues da Silva **, Kenny Tanizaki-Fonseca ***

* COGERE, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, e-mail: carlosjeronymo@gmail.com

** Departamento de Engenharia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, e-mail: elmorodrigues@yahoo.com.br

*** Departamento de Geociências, Universidade Federal Fluminense, e-mail: kenny.fonseca@gmail.com

DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/raega.v50i0.68784>

Resumo

A boa governança de Áreas Protegidas é um dos processos da gestão que responde aos pressupostos definidos pela Conferência de Durban, aos valores de um sítio protegido e aos objetivos de proteção ambiental de um país. O processo de governança em Unidades de Conservação da Natureza (UC) no Brasil é instituído, principalmente, pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e o Decreto nº 4.340/2002, que o regulamenta. Nesse contexto, este trabalho questiona as políticas públicas ambientais do Brasil, principalmente o SNUC e o Decreto nº 4.340/2002 subsidiam uma boa governança de UC. A hipótese é que existem diretrizes nesses dois regulamentos legais que dificultam o alcance da boa governança em UC no Brasil. O objetivo deste trabalho é investigar se as políticas públicas ambientais do Brasil, principalmente o SNUC e o Decreto nº 4.340/2002, subsidiam ferramentas para os gestores de UC o alcance de uma boa governança, conforme as recomendações da International Union for Conservation of Nature (IUCN). A metodologia deste trabalho envolveu o método hipotético-dedutivo e seus desdobramentos: pesquisa exploratória de gabinete, por meio de revisão de literatura integrativa e uma leitura crítica das políticas públicas ambientais referentes a temática de UC, com foco no SNUC e seu decreto regulamentador. O olhar crítico teve como base os pressupostos da boa governança e as recomendações da IUCN para seu alcance. Identificou-se que o SNUC dificulta o alcance da boa governança em UC, pois ele acaba agindo como uma camisa de força em alguns dos seus pressupostos, o que pode ser um promotor de conflitos.

Palavras-chave: Proteção do Ambiente; Gestão Ambiental; Área Protegida; Boa Governança; Unidades de Conservação da Natureza.

Abstract

The Good governance of protected areas is one of the management processes that respond to the assumptions defined by the Durban Conference, the values of a protected site, and a country's environmental protection objectives. The governance process in Nature Conservation Units (NCU) in Brazil

is mainly instituted by the National System of Nature Conservation Units (NSNCU) and Decree nº 4.340 / 2002, which regulates it. In this context, Brazil's environmental public policies are questioned for this work, mainly if the NSNCU and Decree nº 4.340 / 2002 subsidize good NCU governance. The hypothesis is that there are guidelines in these two legal regulations that make it difficult to achieve good governance in NCU in Brazil. The objective of this paper is to investigate whether Brazilian public environmental policies, mainly SNUC and Decree n. 4,340 / 2002, subsidize tools for the NCU managers to achieve good governance, according to the recommendations of the International Union for Conservation of Nature (IUCN). The methodology of this work involved the hypothetical-deductive method and its consequences: cabinet exploratory research, through an integrative literature review and a critical reading of the public environmental policies related to the NCU theme, focusing on NSNCU and its regulatory decree. The critical view was based on the assumptions of good governance and the IUCN recommendations for achieving them. It was identified that the NSNCU makes it difficult to achieve good governance in NCU, as it ends up acting as a straitjacket in some of your principles, which can be a promoter of conflicts.

Keywords: Environmental Protection; Environmental Management; Protected Area; Good Governance; Nature Conservation Units.

I. INTRODUÇÃO

Graham, Amos e Plumptre (2003) definem a governança de Áreas Protegidas¹ como a influência mútua entre as estruturas, processos e tradições que determinam como são exercidos o poder na tomada de decisão, a autoridade, a responsabilidade e a prestação de contas e se os atores sociais e a sociedade, em geral, possuem voz durante a criação, implantação e gestão de um sítio protegido².

Segundo Borrini-Feyerabend et al. (2013), 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 (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003).

A dimensão da qualidade é correlata ao conceito de boa governança, pois ela procura fornecer respostas sobre: o que é governança e por que ela é importante? O que constitui uma boa governança? Como um ambiente de governança pode ser "melhorado" para alcançar a proteção ambiental? (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003).

¹ De forma *latu sensu*, o termo Área Protegida (*Protected Area*) é utilizado para caracterizar diversas áreas que possuem formas de gestão e objetivos diferentes. Já as Áreas Protegidas *stricto sensu* são espaços geográficos definidos, reconhecidos e destinados ao manejo do ambiente, por meio de regulamentos legais ou outros instrumentos de igual efetividade (IUCN, 2008). As Áreas Protegidas *stricto sensu* possuem explicitamente o objetivo principal de proteger o ambiente, enquanto as *latu sensu* não apresentam objetivos explícitos, mas elas contribuem de forma significativa para esse fim. Nesse caso, o que deve se ter em mente é que as Áreas Protegidas *latu sensu* englobam o grupo amostral das Áreas Protegidas *stricto sensu* (Maretti et al, 2012).

² Um sítio protegido é uma Área Protegida *stricto sensu* criada por meio de um regulamento legal ou outro meio efetivo em uma determinada espacialidade, com uma categoria, forma de gestão e objetivos de proteção ambiental. Uma Unidade de Conservação da Natureza é um sítio protegido do Brasil.

Segundo Worboys et al. (2015), a boa governança é entendida como um processo da gestão de Áreas Protegidas que responde aos pressupostos da boa governança e aos valores de um sítio protegido escolhidos pelos atores sociais, além dos objetivos de proteção ambiental do país, consagrados em sua Constituição, suas Leis, políticas públicas, práticas culturais e acordos, formais e informais, além de Leis consuetudinárias.

Para Graham, Amos e Plumptre (2003), a boa governança é um fim em si mesma, um exercício responsável dos poderes (meios) para atingir os objetivos de proteção ambiental de um sítio (fins). Portanto, a governança é um processo da gestão de Áreas Protegidas que deve ser realizado por uma diversidade de atores sociais, ou seja, não deve ser centralizada em instituições do governo.

De acordo com a European Environment Agency - EEA (2012), existem muitos conceitos diferentes de governança de Áreas Protegidas. Porém, cinco pressupostos são comumente acordados entre os autores que trabalham com essa temática. Os pressupostos de Graham, Amos e Plumptre (2003) da boa governança de Áreas Protegidas, que são: 1) Legitimidade e voz; 2) Responsabilidade e Prestação de Contas; 3) Desempenho; 4) Equidade; e, 5) Liderança.

Graham, Amos e Plumptre (2003) cunharam o conceito e os pressupostos da boa governança de Áreas Protegidas para o “Fifth World Parks Congress, Benefits Beyond Boundaries”, ou Conferência de Durban, em 2003, na África do Sul com intuito de auxiliar os gestores a atender os objetivos primários das categorias de Áreas Protegidas do Sistema Internacional de Áreas Protegidas (SIAP) da International Union for Conservation of Nature (IUCN).

Em 2013, Borrini-Feyerabend et al. (2013) discutiram o conceito, a dimensão qualidade e os pressupostos da boa governança de Áreas Protegidas em um manual da IUCN que mais tarde em Worboys et al. (2015) se desdobrou em um guia sobre Governança e Gestão com recomendações do órgão internacional. A partir disso, os pressupostos foram retrabalhados em: 1) Legitimidade e voz; 2) Direcionamento; 3) Desempenho Ambiental; 4) Responsabilização e Prestação de contas; e, 5) Equidade e Não faça mal! (ou, Justiça e Direitos).

Neste contexto, a governança de Áreas Protegidas é vista como crucial para: a) o alcance dos objetivos de um sítio protegido (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; e, (d) a geração ou sustentação do apoio da sociedade, por meio da prestação de contas (BORRINI-FEYERABEND et al., 2008).

No Brasil, o conceito equivalente as Áreas Protegidas do SIAP da IUCN são as Unidades de Conservação da Natureza – UC (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015), sendo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) o marco legal (Lei n. 9.985/2000) para criação, implantação e gestão de sítios protegidos, ou UC, inclusive para o processo de governança.

Segundo o SNUC, as UC são espaços com características relevantes que estão sob regime especial de administração do poder público. Para uma área ser reconhecida como UC, ela deve ter seus limites cartográficos demarcados, os objetivos de proteção ambiental determinados e ser legalmente instituída. Dentro dessa perspectiva, os recursos naturais e as águas jurisdicionais que estiverem no interior da UC são considerados como parte dela (BRASIL, 2000). Existem num total de 12 categorias de manejo de UC separadas em dois grupos, o de Proteção Integral e o de Uso sustentável. Cada uma com seu objetivo primário e específico de proteção ambiental.

Assim, este trabalho questiona se as políticas públicas ambientais do Brasil, principalmente o SNUC e o Decreto 4.340/2002, subsidiam ferramentas para o alcance de uma boa governança em UC. A hipótese é que existem diretrizes no SNUC e no Decreto 4.340/2002 que dificultam o alcance da boa governança em UC no Brasil.

A premissa tem como base Vallejo (2017), que menciona que o SNUC se constitui numa camisa de força aos gestores de UC, principalmente no tocante na dimensão humana das Áreas Protegidas.

O objetivo deste trabalho é investigar se as políticas públicas ambientais do Brasil, principalmente o SNUC e o Decreto n. 4.340/2002, subsidiam ferramentas aos gestores de UC para o alcance de uma boa governança, conforme os pressupostos da boa governança e as recomendações da IUCN.

Os objetivos específicos foram: (i) traçar um panorama histórico da governança de UC no Brasil e sua evolução; (ii) levantar e analisar as políticas públicas ambientais da temática de UC que abrangem a governança; (iii) identificar entraves ao alcance da boa governança em UC no Brasil.

A metodologia deste trabalho envolveu o método hipotético-dedutivo e seus desdobramentos: pesquisa exploratória de gabinete, por meio de revisão de literatura integrativa e uma leitura crítica de políticas públicas ambientais da temática de UC que abrangem a governança, principalmente o SNUC e seu decreto regulamentador.

Almeja-se que com este trabalho se subsidie informações sobre entraves à governança em UC.

II. MATERIAIS E MÉTODOS

A metodologia deste trabalho envolveu o método hipotético-dedutivo e seus desdobramentos: pesquisa exploratória de gabinete, por meio de revisão de literatura integrativa, pesquisa documental e uma leitura crítica das políticas públicas ambientais da temática de UC que abrangem a boa governança, principalmente o SNUC e no Decreto n. 4.340/2002.

A consulta à literatura foi conduzida em páginas da internet como Google Scholar, portal Scielo, portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), em busca de artigos, livros, monografias (graduação, pós-graduação lato sensu, dissertações e teses), trabalhos publicados em anais de congressos, estudos de especialistas, regulamentos legais e documentos oficiais. A escolha da literatura teve como base o problema norteador deste trabalho, a hipótese, os objetivos, as palavras-chave deste trabalho. Os procedimentos de consulta se deram entre março de 2015 e abril de 2019. Eles tiveram como foco a governança em Áreas Protegidas e, mais especificamente, em UC.

A busca da literatura teve como base os seguintes indexadores de pesquisa: Boa Governança; Unidade de Conservação da Natureza; Áreas Protegidas; Good Governance; Nature Conservation Units; Protected Areas. A escolha dos textos para compor a pesquisa foi orientada através do problema norteador deste trabalho, a hipótese e os objetivos.

A pesquisa documental teve como foco o SNUC e o Decreto nº 4.340/2002 que o regulamenta, pois o SNUC é a política pública que cria o Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) brasileiro e nele constam os princípios, diretrizes, objetivos, determinações e instrumentos para gestão de UC, inclusive para governança. Durante a pesquisa documental foi conduzida uma leitura crítica dos dois regulamentos legais.

A leitura crítica do SNUC e seu decreto regulamentador teve como lente de observação e análise a dimensão qualidade da governança definida por Graham, Amos e Plumptre (2003) e rediscutida no manual da IUCN para governança em Áreas Protegidas (BORRINI-FEYERABEND et al., 2013), além das recomendações do SIAP da IUCN (WORBOYS et al., 2015) para os Sistemas Nacionais de Áreas Protegidas (SNAPs).

O presente trabalho foi estruturado da seguinte forma: i) um breve histórico da governança de Áreas Protegidas no Brasil; ii) uma descrição da dimensão qualidade da governança de Áreas Protegidas e seus pressupostos como processo da gestão; iii) uma análise das políticas públicas correlatas, principalmente o SNUC e seu decreto regulamentador, a partir da leitura crítica. A análise teve como intuito verificar se essas

políticas seguem as recomendações do SIAP da IUCN para governança de Áreas Protegidas dos SNAPs; iv) as considerações finais.

III. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Breve Histórico da governança de Áreas Protegidas no Brasil.

Existe uma correlação direta entre a questão ambiental e a criação de políticas públicas. Nesse sentido, as demandas da sociedade são um dos principais fatores que determinam as intervenções político-administrativas do Estado (PECCATIELLO, 2011). Nesse pensamento, traçou-se um breve panorama das políticas públicas ambientais correlatas a temática de governança em UC para fertilizar a leitura crítica contida neste manuscrito.

Entre a década de 1930 e 1960 a questão ambiental era vista no Brasil como uma necessidade de controle da apropriação dos recursos naturais. O motivo era o cenário de urbanização e da nascente industrialização no país. O primórdio da gestão de Áreas Protegidas foi criado, em 1934, com o Código Florestal. Nesse momento o papel do estado como gestor tinha um caráter centralizador, autoritário e coercitivo. As comunidades locais eram encaradas como impedimento para a preservação ambiental (MEDEIROS, 2006).

Segundo Peccatiello (2011), as políticas públicas da temática de Áreas Protegidas têm coevoluído com as demandas socioambientais ao longo dos últimos 60 anos. Segundo o autora, após a década de 1960, por influência do movimento ambientalista internacional, o país criou a maior parte do seu arcabouço legal ambiental, principalmente na forma de políticas públicas de caráter regulatório, inclusive de Áreas Protegidas (CASTRO; COUTINHO; FREITAS, 2012).

Até 1972, na Conferência de Estocolmo, o país adotava um forte caráter progressista, que se balizava no discurso de “poluição = progresso”. O órgão executor ambiental e gestor das Áreas Protegidas no Brasil era o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), que fazia parte do Ministério da Agricultura. Por essa razão, a política ambiental possuía uma importância secundária, com um caráter preservacionista, centralizador e autoritário (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015).

De 1972 até 1980 criou-se a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) que era um órgão com atuação específica na área ambiental e cunho conservacionista. A SEMA atuava em duplicidade com IBDF e, muitas vezes, de forma conflitante. Nesse momento, a questão ambiental no Brasil passou a ser relacionada

com à gestão de recursos naturais, o controle da poluição e o planejamento territorial (PECATIELLO, 2011; PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015).

Neste período, houve um aumento do reconhecimento das Áreas Protegidas como instrumentos de proteção do ambiente. Porém, a política pública de Áreas Protegidas do Brasil ainda era fragmentada, centralizadora e com caráter autoritário. A participação social na gestão de Áreas Protegidas era vista como uma forma de se conseguir a submissão voluntária das comunidades locais e tradicionais para a criação, implantação e gestão (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015; VALLEJO, 2017).

A partir da década de 1980, houve no país o fortalecimento da atuação dos movimentos ambientais nacionais sobre a questão das comunidades locais afetadas pela criação de Áreas Protegidas, proteção dos fatores culturais, direitos hereditários e tradicionais, entre outros temas da área ambiental e correlatos (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015; VALLEJO, 2017).

Entre os principais podemos citar, o movimento dos seringueiros, que culminou na criação das Reservas Extrativistas (MEMORIAL CHICO MENDES, s.d., Reservas Extrativistas), Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST, s.d., nossa história), na luta pelo direito à terra e à Reforma Agrária, e o Movimento dos Atingidos por Barragens (MABNACIONAL, s.d., história), na luta pelos direitos das comunidades impactadas ambiental negativamente por projetos hidroelétricos.

Em 1985 criou-se um ministério específico para pasta de ambiente, o Ministério do Meio Ambiente (MMA). O final da década, foi marcado pela “nova” Constituição e pelo processo de redemocratização do país. A Carta Magna de 1988 trouxe o ambiente em voga com um capítulo próprio. Criou-se um órgão unificado para a gestão ambiental e de Áreas Protegidas o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015; VALLEJO, 2017).

Com isto, a participação social passou, a ser equivalente ao de estimular o interesse das pessoas pela proteção dos recursos naturais. Todavia, o poder na tomada de decisão e a autoridade sobre as Áreas Protegidas no Brasil ainda ocorria de forma centralizadora e autoritária (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015; VALLEJO, 2017).

Nos anos 1990, sob forte influência da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92) e outros fóruns internacionais ambientais, da Constituição de 1988 e dos movimentos ambientais, a participação social no Brasil passou a ser compreendida como o envolvimento das

comunidades locais e tradicionais na gestão do ambiente, ou seja, começou-se a pensar num processo de governança (WALDMAN, 2016).

Em 1997, promulgou-se a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), que criou no Brasil os espaços de discussão e deliberação sobre os recursos hídricos, na forma dos Comitês de Bacia Hidrográfica. No mesmo ano, a Resolução CONAMA nº. 237/1997 fundamentou juridicamente a criação e atuação dos Conselhos de Meio Ambiente citados na Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e na Constituição. Com isso, iniciou-se o processo da descentralização da gestão ambiental e o compartilhamento do poder na tomada de decisão, a autoridade, responsabilidade e responsividade.

Nos anos 2000 promulgou-se o SNUC - Lei nº. 9.985/2000 (BRASIL, 2000) e o Decreto nº. 4.340/2002 (BRASIL, 2002), que o regulamenta. A partir desses dois regulamentos legais instituiu-se a política pública de criação, implantação e gestão de UC no Brasil. Também com eles, criaram-se os instrumentos e diretrizes para o processo de governança em UC.

Segundo Vallejo (2017), o texto base do SNUC carregou heranças do Brasil colônia, do coronelismo, da industrialização, do progressismo, do desenvolvimentismo, do nacionalismo modernizante e tecnocrático que reforçava a domínio do Estado e do preservacionismo, advindo da legislação criada à época dos primeiros órgãos atuantes na área ambiental e de seus técnicos (VALLEJO, 2017).

Nesse sentido, Diegues (2001; 2000) acredita que o SNUC apresenta uma visão extremamente conservadora da questão ambiental, que ele chama de conservacionismo-preservacionista, o que, conforme o autor, levaria entraves na gestão de UC e a promoção ou intensificação de conflitos.

No próximo item apresentamos a leitura crítica das políticas públicas de governança de UC no Brasil com o quadro em 2021 das ações governistas³ pelo governo federal promovidas.

A dimensão qualidade da governança em Unidades de Conservação da Natureza no Brasil

Segundo Borrini-Feyerabend et al. (2013) os pressupostos da boa governança de Áreas Protegidas e os valores de proteção ambiental, do país e de uma categoria de área protegida, não podem ser impostos a pessoas ou países, respectivamente, mas eles precisam ser respeitados quando são aprovados livremente como fundamentos para a ação social de uma nacionalidade.

³ Ações de um governo são orientadas pela sua Carta Magna, arcabouço legal, Planos, Programas e Projetos, além de acordos internacionais e nacionais. Ações governistas destoam das de governo por agirem em prol de interesses personalistas, privativos e, por vezes obscuros, no sentido de desconhecidos, o que vai de encontro ao bem público e bem de uso comum, tal como a coletividade.

Desta forma, o Quadro 1 evidencia os pressupostos da boa governança de Áreas Protegidas e os objetivos que os gestores devem almejar para exercer uma boa governança em um sítio protegido, conforme as recomendações da IUCN para os SNAPs.

Quadro 1: Pressupostos da boa governança de Áreas Protegidas e seus objetivos.

Pressupostos	Objetivos
1. Legitimidade e voz	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estabelecer e manter instituições de governança que tenham ampla aceitação e reconhecimento na sociedade. 2. Garantir que todos os detentores de direitos e interessados diretos recebam informações adequadas e suficientes, possam ser representados e ter voz nas recomendações e/ou decisões. 3. Promover o envolvimento ativo dos atores sociais no apoio a Áreas Protegidas, defendendo a diversidade e a igualdade de gênero. 4. Garantir a capacidade de homens e mulheres para influenciar as decisões, com base na liberdade de associação e na fala 5. Estender apoio especial a grupos vulneráveis, como povos indígenas, mulheres e jovens, e prevenir a discriminação com base em etnia, gênero, classe social, recursos financeiros, entre outros. 6. Manter um diálogo ativo e buscar consensos sobre soluções que atendam, pelo menos em parte, às preocupações e aos interesses de todos. 7. Promover o respeito mútuo entre todos os detentores de direitos e interessados diretos. 8. Honrar regras acordadas, que são respeitadas porque as pessoas se “apropriam” delas e não apenas por medo de repressão e punição. 9. Na medida do possível, atribuir autoridade de gestão e responsabilidade às instituições capazes que estejam mais próximas aos recursos naturais.
2. Direccionamento	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formular e seguir uma visão estratégica inspiradora e coerente (perspectiva ampla, de longo prazo) para as Áreas Protegidas e os seus objetivos de conservação, fundamentada em valores acordados e uma apreciação das complexidades ecológicas, históricas, sociais e culturais únicas de cada contexto. 2. Estabelecer que os objetivos da Área Protegida a longo prazo tenham como base a valorização das complexidades locais ecológicas, históricas, sociais e culturais. 3. Garantir que as práticas de governança e gestão para Áreas Protegidas sejam coerentes com os valores acordados. 4. Garantir que as práticas de governança e gestão para Áreas Protegidas sejam compatíveis e bem articuladas com planos e políticas de outros níveis e setores da paisagem terrestre e marinha mais ampla, e respeitem as obrigações nacionais e internacionais. 5. Fornecer claras orientações sobre políticas com relação às principais questões de interesse da Área Protegida e, em particular, para questões controversas e garantir que elas sejam coerentes com dotações orçamentárias e práticas de gestão. 6. Avaliar e orientar o avanço com base em resultados regulares de monitoramento e uma abordagem consciente de gestão adaptativa. 7. Favorecer o surgimento de líderes, gerando novas ideias e permitindo/promovendo cuidadosamente a testagem de inovações, incluindo as relativas a governança e gestão de Áreas Protegidas.
3. Desempenho Ambiental	<ol style="list-style-type: none"> 1. Atender às necessidades e preocupações de todas as partes interessadas enquanto faz uso sensato dos recursos naturais. 2. Atingir objetivos de conservação e outros, como planejado e monitorado, inclusive por meio de avaliação contínua da eficácia da gestão. 3. Promover uma cultura de aprendizagem para a política e prática de governança de Áreas Protegidas com base em mecanismos, ferramentas e parcerias que promovam continuamente a aprendizagem colaborativa e a fertilização cruzada de experiências. 4. Envolver-se na defesa e na promoção em benefício de Áreas Protegidas.

	<ol style="list-style-type: none"> 5. Responder às necessidades dos detentores de direitos e interessados diretos, inclusive dando respostas rápidas e eficazes às solicitações e demandas razoáveis por meio de mudanças na prática de governança e gestão. 6. Garantir que os funcionários das Áreas Protegidas e os detentores de direitos e interessados diretos, quando for o caso, tenham as capacidades necessárias para assumir suas funções e responsabilidades de gestão, e que essas capacidades sejam usadas de forma eficaz. 7. Fazer um uso eficiente dos recursos financeiros e promover a sustentabilidade financeira. 8. Promover a sustentabilidade e a resiliência social, ou seja, a capacidade de gerir riscos, superar crises inevitáveis e sair fortalecido da experiência.
<p>4. Responsabilização e prestação de contas</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Atribuir autoridade de gestão e responsabilidade às instituições mais próximas dos recursos naturais em jogo. 2. Preservar a integridade e o compromisso de todos que tenham responsabilidades específicas por Áreas Protegidas. 3. Garantir a transparência, com detentores de direitos e interessados tendo acesso oportuno a informações sobre: o que está em jogo na tomada de decisões, quais processos e instituições podem exercer influência, quem é responsável por que, e como essas pessoas podem prestar contas. 4. Garantir um compartilhamento claro e adequado dos papéis das Áreas Protegidas, bem como as linhas de responsabilidade e relatórios/prestações de contas. 5. Garantir que os recursos humanos e financeiros alocados à gestão das Áreas Protegidas estejam devidamente direcionados de acordo com objetivos e planos declarados. 6. Avaliar o desempenho da Área Protegida, de quem toma decisões e da equipe, e conectar a qualidade dos resultados a recompensas e sanções adequadas e concretas. 7. Estabelecer canais de comunicação (por exemplo, páginas na internet) onde os registros e os relatórios de desempenho de Áreas Protegidas possam ser acessados. 8. Incentivar <i>feedback</i> sobre o desempenho, a ser fornecido por grupos da sociedade civil e meios de comunicação. 9. Garantir que uma ou mais instituições públicas independentes (por exemplo, ombudsman, comissão de direitos humanos, órgão de auditoria) tenham autoridade e capacidade para fiscalizar e questionar a ação de organismos de governança e funcionários das Áreas Protegidas. 10. Criar linhas de responsabilidade claramente demarcadas e garantir o fluxo transparente de informações sobre processos e instituições (transparência)
<p>5. Equidade e Não faça mal! (Justiça e direitos)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantir o compartilhamento equitativo dos ônus e bônus da Área Protegida e ter um julgamento imparcial em caso de conflito. 2. Esforçar-se por um compartilhamento equitativo dos custos e benefícios da criação e da gestão de Áreas Protegidas e por justiça na tomada de todas as decisões relevantes. 3. Certificar-se de que os meios de subsistência de pessoas vulneráveis não sejam prejudicados pelas Áreas Protegidas, que as Áreas Protegidas não gerem nem agravem a pobreza e padrões migratórios socialmente prejudiciais, e que os custos das Áreas Protegidas, principalmente quando recaem sobre pessoas vulneráveis, não fiquem sem indenização adequada. 4. Certificar-se de que a conservação seja feita com decência e dignidade, sem humilhar nem prejudicar as pessoas. 5. Lidar de forma justa com funcionários da Área Protegida e empregados temporários. 6. Aplicar leis e regulamentos de forma imparcial, coerente ao longo do tempo, sem discriminação e com o direito de recurso (estado de direito). 7. Dar passos concretos para respeitar os direitos substantivos (jurídicos ou consuetudinários, coletivos ou individuais) sobre a terra, a água e os recursos naturais relacionados às Áreas Protegidas, e reparar as violações a esses direitos ocorridas no passado. 8. Dar passos concretos para respeitar os direitos processuais em questões de Áreas Protegidas, incluindo: informação e consulta adequadas aos detentores de direitos e interessados diretos, práticas de gestão de conflitos justas, e recurso à justiça não discriminatório. 9. Respeitar os direitos humanos, incluindo os direitos individuais e coletivos, e a igualdade de gênero. 10. Respeitar os direitos dos povos indígenas, conforme descrito na Declaração dos Direitos dos Povos

	Indígenas da ONU.
	11. Garantir estritamente o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas a qualquer proposta de reassentamento relacionado a Áreas Protegidas.
	12. Promover o envolvimento ativo dos detentores de direitos e interessados diretos no estabelecimento e na gestão de Áreas Protegidas.
	13. Certificar-se que os custos da Área Protegida não sejam "descarregados" em alguns atores sociais "fracos" sem qualquer forma de compensação.

Adaptado pelos autores (2019) de Worboys et al. (2015) e Borrini-Feyerabend et al. (2013).

No item abaixo serão apresentados os pressupostos da boa governança de Áreas Protegidas e uma leitura crítica das políticas públicas ambientais da temática de UC que abrangem a governança, com foco no SNUC e no Decreto n. 4.340/2002, a fim de identificar no processo de governança de UC os entraves à sua gestão.

Legitimidade e voz

Segundo Pimbert e Pretty (1997), o pressuposto da Legitimidade e voz são correlatos ao processo de participação social na governança de Áreas Protegidas. Para se ter legitimidade do processo participativo os atores sociais devem ter voz. De acordo com os autores, revisitados por Bensusan (2006), existem diversos níveis de participação, de baixos a altos. O Quadro 2 explicita os níveis de participação na governança de Áreas Protegidas.

Quadro 2: Níveis de participação social.

Nível do Processo Participativo	Descrição
Participação Passiva	A participação das pessoas se dá em caráter de prestação de contas de algo que vai ocorrer ou que já ocorreu. É um anúncio unilateral. A informação e a tomada de decisão pertencem aos gestores ou técnicos. A fala dos atores sociais no espaço de participação não é levada em conta. A transparência das informações ocorre de acordo com o nível de democracia do Governo.
Participação com fornecimento de informações	A participação das pessoas se dá em caráter de informante. As pessoas respondem a perguntas feitas por pesquisadores e gestores que extraem a informação delas por meio de questionários, entrevistas ou outras abordagens semelhantes. Ou seja, as pessoas não influenciam nos procedimentos. Os resultados da pesquisa ou do projeto não são compartilhados e nem validados juntos aos atores sociais. Ocorre usualmente na forma de consultas públicas, audiências públicas, fóruns e outras formas de ouvir a fim de colher dados.
Participação por consulta	A participação das pessoas se dá em caráter de mostrar sua visão. Os gestores ou técnicos possuem um problema ou proposta. As pessoas são consultadas e, a partir, de seu ponto de vista as soluções ou propostas podem ser alteradas. Os atores sociais não detêm a tomada de decisão e os profissionais não possuem obrigação de aceitar a opinião das pessoas sobre o assunto. Também ocorre na forma de consultas públicas. As formas mais fortes utilizam Conselhos Gestores consultivos, com representações da comunidade local. O órgão gestor consulta a comunidade, usualmente por meio de suas representações, mas não necessariamente acata suas decisões e não oferece retorno de suas deliberações.
Participação por incentivos materiais	A participação das pessoas se dá por meio de um retorno material a comunidade local, na forma de incentivos, subsídios, recursos financeiros, apoio técnico, execução de projetos, entre outros, a fim de desenvolver a localidade. As pesquisas in situ e bioprospecção se enquadram nesta categoria. Neste nível de participação os

	atores sociais fornecem recursos, mas não estão envolvidos no experimento ou no processo de aprendizagem. É um nível de participação muito comum. Porém, ele não se prolonga quando os incentivos terminam.
Participação Funcional	A participação das pessoas se dá em caráter de atender um objetivo predeterminado pelo gestor ou técnico com correlação a um projeto, ação ou atividade específica. Grupos de atores sociais são formados por facilitadores ou mediadores com intuito de promover uma organização social já iniciada externamente. O envolvimento das pessoas se dá nos primeiros estágios do planejamento do projeto, ação ou atividade. Neste nível de participação os atores sociais detêm a tomada de decisão. Todavia, ela depende dos facilitadores ou mediadores para ocorrer, podendo se tornar auto dependente.
Participação Interativa	A participação das pessoas se dá em caráter colaborativo e conjunto aos gestores ou técnicos. Novos grupos de atores sociais são formados e os existentes são fortalecidos. Metodologias interdisciplinares que buscam múltiplas perspectivas e fazem uso de processos de aprendizagem sistemáticos e estruturados são utilizadas na elaboração de planos de ação. Neste nível de participação os grupos assumem o controle da tomada de decisão. Por isso, as pessoas possuem interesse de manter essa estrutura ou as práticas. Neste nível de participação é necessário o poder de deliberação da comunidade local, que pode ocorrer na forma de Conselhos Gestores Deliberativos e suas representações.
Automobilização	A participação das pessoas se dá em caráter independente de agentes ou instituições externas. Neste nível de participação os grupos de atores sociais tomam iniciativas independentes para mudar a realidade. A automobilização e as ações coletivas podem ou não desafiar as distribuições injustas de riqueza e poder. Consequentemente elas podem desafiar e contradizer a gestão do Estado, suas estruturas e Leis.

Adaptado pelos autores (2019) de Pimbert e Pretty (1995) e Bensusan (2006).

Observando o Quadro 2, percebe-se que o nível de participação é maior conforme o engajamento dos atores sociais na gestão de um sítio protegido. Nesse sentido, o processo participativo deve ocorrer em um contexto democrático e de direitos humanos, principalmente quanto a equidade de gênero, voz das minorias e comunidades tradicionais, em especial as indígenas. Assim, a tomada de decisão não pode ser centralizadora. Ela deve ser colaborativa e ter altos níveis de confiabilidades entre os atores sociais (BENSUSAN, 2006; COZZOLINO, 2014; PIMBERTY; PRETTY, 1995; 1997).

Para isso ocorrer, a sociedade civil organizada deve funcionar como um instrumento de equilíbrio e controle independente do Estado. Além disso, a participação dos atores sociais deve ser representativa, ou seja, deve-se garantir que todos participem, ou sejam representados, em todos os níveis da tomada de decisão. Somente assim haverá voz, ou seja, uma participação com efeito real (BENSUSAN, 2006; COZZOLINO, 2014; PIMBERTY; PRETTY, 1995; 1997).

A representatividade envolve os conselheiros levarem as demandas daqueles que representam aos espaços de participação (p.ex.: reunião pública) ou de representação (p.ex.: Conselho Gestor) e levarem de volta a eles as deliberações. Além de também levarem demandas dos espaços de participação ou de representação para aqueles que representam e devolverem suas deliberações (INEA, 2014).

Assim, para se alcançar o mais alto nível de participação deverá se ter um processo participativo com legitimidade, representatividade, equidade e efetividade ou efeito real (observável).

Sobre o processo de participação na gestão de UC no Brasil, o SNUC e o Decreto nº. 4.340/2002 preveem três formas de participação social (Participação Popular), as Reuniões públicas, outras formas de oitiva as comunidades locais (p.ex.: consultas públicas, audiências públicas, fóruns e outros meios efetivos) ou representações nos Conselhos Gestores (BRASIL, 2002; 2000). Todavia, o SNUC não especifica que outras formas de oitiva seriam essas e nem como se alcançar a efetividade da participação.

As instituições representantes dos Conselhos Gestores podem ser indicadas ou eleitas, conforme Regimento Interno do Conselho. Os representantes ou conselheiros são indicados ou eleitos pelas suas instituições de origem, conforme o Regimento Interno da instituição.

Os Conselhos Gestores consultivos servem somente como órgão de consulta, ou seja, não possuem poder na tomada de decisão e autoridade. Todavia, existe um nível de responsabilidade na prestação de contas às instituições de origem dos conselheiros e à sociedade como um todo. Enquanto os Conselhos Gestores deliberativos possuem poder e autoridade compartilhado com Estado na tomada de decisão, por meio de votações ou acordos consensuais, sendo que o nível de autoridade e responsabilidade varia conforme o tipo de governança (BRASIL, 2002; 2000).

O Quadro 3 evidencia a predeterminação do tipo de Conselho Gestor para cada categoria de manejo do SNUC.

Quadro 3: Tipos de Conselho Gestor de cada categoria de manejo do SNUC.

Grupo	Conselho Gestor/Categoria de UC	Consultivo	Deliberativo
Proteção Integral	Estação Ecológica (ESEC)		
	Reserva Biológica (REBIO)		
	Parque Nacional (PARNA)		
	Monumento Natural (MONA)		
	Reserva da Vida Silvestre (RVS)		
Uso Sustentável	Área de Proteção Ambiental (APA)		
	Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE)		
	Floresta Nacional (FLONA)		
	Reserva Extrativista (RESEX)		
	Reserva de Fauna (REFAU)		
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)		
	Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)		

Elaborado pelos autores (2019) com base no SNUC e seu Decreto n.4.340/2002.

Com base no Quadro 3, percebe-se que o SNUC prevê para as categorias de manejo do grupo de Proteção Integral os espaços de representação na forma de Conselhos Gestores consultivos. O mesmo ocorre

na categoria de manejo FLONA, do grupo de Uso Sustentável. Na RDS, APA e RESEX é previsto o Conselho Gestor Deliberativo. Não há menção a existência de Conselho Gestor nas RPPNs, REFAUs e ARIEs.

Com a predeterminação dos espaços de representação na forma de Conselhos Gestores, consultivos ou deliberativos, o SNUC acaba também pré-determinando o nível de participação social na governança de UC. Ao associar a cada categoria de manejo um tipo de Conselho se associa a UC ao nível de poder, autoridade e responsabilidade que poder compartilhado pelo Estado com os atores sociais.

O Quadro 4 evidencia o nível de participação social possível para cada categoria de manejo do SNUC.

Quadro 4: Nível de participação social possível em cada categoria de manejo do SNUC.

Grupo	Nível de participação/ Categoria de UC	Passiva	Fornecimento de informações	Incentivos materiais	Consulta	Funcional	Interativa	Automobilização
Proteção Integral	ESEC							
	REBIO							
	PARNA							
	MONA							
	RVS							
Uso Sustentável	APA							
	ARIE							
	FLONA							
	RESEX							
	REFAU							
	RDS							
	RPPN							

Elaborado pelos autores (2019) com base no SNUC e no seu Decreto n.4.340/2002.

A RPPN é a única categoria de manejo de UC de domínio exclusivo da propriedade privada. Conforme o SNUC, o Decreto n. 4.340/2002 e os Quadros 2, 3 e 4, em uma RPPN, o poder na tomada de decisão, a autoridade e a responsabilidade são do (s) proprietário (s). A responsabilidade é apenas para com o Estado, que deve fiscalizar o (s) proprietário (s) da (s) RPPN (s). Assim, qualquer forma de participação social na gestão de uma RPPN ou prestação de contas à sociedade depende da decisão do (s) proprietário (s), ou seja, é voluntária.

Nas categorias de manejo ARIE e REFAU somente são possíveis formas de participações fracas como a passiva, fornecimento de informações e por incentivos materiais. Nas duas categorias de manejo supracitadas não há qualquer menção da existência de um Conselho Gestor no SNUC, seja consultivo ou deliberativo, ou seja, a gestão é centralizada no Estado.

As categorias de manejo de Proteção Integral e a FLONA vão um pouco além e possibilitam uma participação na forma de consulta, em virtude dos Conselhos Gestores consultivos. Assim, nessas categorias de manejo quem detém o poder na tomada de decisão e a autoridade é o Estado, que somente consulta os conselheiros sobre a gestão da UC e os dá ciência das deliberações.

A APA, RDS e RESEX vão além das anteriores, pois possibilitam formas participativas funcionais e interativas, em virtude dos Conselhos Gestores deliberativos. Nessas categorias de manejo o Estado compartilha o poder na tomada de decisão e a autoridade. Consequentemente, compartilha a responsabilidade e a prestação de contas à sociedade. Nos Conselhos Gestores deliberativos, o Estado necessita da anuência dos conselheiros.

No caso específico das RESEX e RDS, as comunidades tradicionais participam de um Conselho Gestor deliberativo e, com isso, compartilham o poder na tomada de decisão e a autoridade sobre a UC. A posse e o uso dessas comunidades tradicionais são reconhecidos e regulados por um contrato de concessão. Como o domínio da terra não pertence a esses coletivos, a proteção ambiental não pode ser executada por meio de suas leis consuetudinárias, a não ser que elas estejam sob a forma de acordos voluntários constantes no contrato de concessão.

A APA e a RDS são as únicas categorias de manejo onde pode se chegar quase à Automobilização, em virtude de nessas duas categorias coexistirem áreas públicas e particulares no interior das UC e poder existir nelas o poder de decisão, a autoridade e a responsabilidade compartilhadas na forma de Conselhos Gestores deliberativos. Todavia, caso a Automobilização venha ocorrer, será um movimento contra o SNUC, visto o domínio, autoridade e responsabilidade plenamente não pertencerem aos tradicionais, ou locais, em nenhuma das categorias de manejo de UC, ou seja, somente há um compartilhamento em maior ou menor grau.

Com base nas informações supracitadas e nos Quadros 1, 2, 3 e 4, evidencia-se que o SNUC engessa o processo e o nível de participação social em UC.

Segundo Loureiro et al. (2008), a noção de Conselho Gestor advém de nossa Carta Magna. A ideia da Constituição de 1988 era de tornar os Conselhos em espaços públicos jurídico-institucionais, de intervenção social, formulação e implantação de políticas públicas, onde todas as demandas seriam legítimas. Portanto, deveriam haver canais de confronto e interpolação de forma democrática, a fim de se construir alternativas viáveis e as mais inclusivas possíveis entre os projetos sociais. Assim, para os autores os Conselhos Gestores

são espaços de concertação, responsabilidade e decisão democrática onde são feitas políticas públicas. Portanto, para eles todo Conselho gestor deveria ser deliberativo.

Porém Loureiro et al. (2008), defendem que mesmo o SNUC impondo limites a participação social, ainda é possível e preciso pensar em estratégias participativas que legitimem os Conselhos Gestores, de tal modo que a tomada de decisão seja valorizada e incorporada pelo poder público. Podem existir acordos, formais e informais, com o Conselho Gestor ou os atores sociais para aumentar o nível de participação, mesmo em Conselhos Gestores Consultivos que oficialmente são órgãos de consulta.

A experiência demonstra que o principal para o bom funcionamento dos conselhos não é tanto a sua classificação em consultivo ou deliberativo, mas o status de legitimidade e representatividade que alcança em função de seu processo de constituição e atuação ser realmente mobilizador, sério e democrático, resultando em efetivo poder de intervenção em políticas e ações sociais (LOUREIRO et al., 2008, p. 30).

De acordo com Bensusan (2006), a literatura reconhece que a legitimidade e a representatividade que culminam no direito a voz são desejáveis para se promover a governança de Áreas Protegidas e fundamentais para torná-la efetiva.

Porém, os órgãos gestores usualmente temem os níveis mais elevados da participação social. Para os gestores a verdadeira participação nos moldes da Automobilização fornece perigo à autoridade do órgão gestor, normalmente com caráter autoritário e centralizador na Governança do Estado. Usualmente, no máximo, toleram-se tipos de governanças compartilhada fraca ou colaborativa. Assim, os gestores costumam promover a participação social somente em limites controláveis (BENSUSAN, 2006).

Direcionamento

O segundo pressuposto da boa governança é o do Direcionamento. Ele tem relação com a promoção de acordos internacionais e a criação de marcos legislativos do direito formal e tradicional dos governos nacionais. Para que, com isso, possa-se garantir a participação cidadã na tomada de decisão de Áreas Protegidas. No Direcionamento, os governos nacionais devem criar e promover políticas públicas correlatas à temática de Áreas Protegidas, estabelecer planos a serem aplicados nos Sistemas de Áreas Protegidas, desenvolver e aprovar Planos de Manejo com a participação de comunidades locais e demonstrar eficiência da gestão das Áreas Protegidas (BENSUSAN, 2006; COZZOLINO, 2014; WORBOYS et al., 2015).

Nesse caso, o Brasil é signatário de diversos acordos internacionais correlatos à temática de Áreas Protegidas, inclusive com incorporação desses acordos em seu arcabouço legal ambiental. Pode-se citar: a) RAMSAR Convention; 2) The Man and The Biosphere Programme; 3) World Heritage Convention; 4) Convention on Biological Diversity; 5) World Park Congress; 6) World Summit for the Sustainable Development; entre outros.

Dentre os marcos legislativos nacionais mais importantes 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 deles, podemos também citar o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), que é uma política pública que possui pressupostos, diretrizes, objetivos, estratégias e normas que auxiliam o processo de governança de UC no Brasil, por meio da promoção das inter-relações no processo de gestão, além de valorizar as comunidades locais e tradicionais, seus valores culturais e direitos hereditários.

O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) possui um eixo temático voltado a Governança, Participação, Equidade e Repartição de Custos e Benefícios com ações voltadas a participação social de comunidades tradicionais na gestão de UC, implementação de tipos de governança, equidade nos custos e benefícios da proteção ambiental e a integração entre UC e Áreas Protegidas lato senso, principalmente Indígenas e Quilombolas. O Plano também orienta o fortalecimento da capacidade institucional para gestão do SNUC, com normas para o processo de comunicação e ações de avaliação e monitoramento da gestão.

Outra política relativa ao processo de governança em UC é a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), que busca promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.

Quanto à avaliação do grau de eficiência da gestão de UC, têm-se os ciclos de avaliação do IBAMA e World Wide Fund for Nature - WWF-BRASIL (2007), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBIO e WWF-BRASIL (2017; 2016) das UC federais e alguns pontuais promovidos em Sistemas de UC estaduais ou em estudos de UC específicas.

Desempenho ambiental

O terceiro pressuposto da boa governança é do Desempenho ambiental. Ele tem a ver com a eficiência da gestão de um sítio protegido. A eficiência da gestão envolve a operação alcançar os resultados planejados, os objetivos de proteção ambiental e as metas estabelecidas com o mínimo de insumos empregados. Para a gestão ser eficiente, a operação necessita ser resolutiva (WORBOYS et al., 2015).

A resolutividade é a capacidade de se finalizar um processo de gestão, simplificar os processos e agilizar procedimentos. Ela tem a ver com os meios empregados na gestão e, conseqüentemente, implica nos aspectos de avaliação dos resultados e no alcance de objetivos e metas previstas. Além disso, trata dos aspectos de responsividade, ou seja, dar resposta a questionamentos e demandas dos atores sociais, o que inclui a transparência (COZZOLINO, 2014).

Para alcançar o pressuposto do Desempenho ambiental também deve-se almejar a equidade e a funcionalidade na participação social nos espaços de representação. Para isso, os assentos nos Conselhos Gestores devem ser ocupados de forma paritária entre o Estado e a Sociedade Civil Organizada. Além das representações do Estado possuírem mandatos com representantes dos poderes das três esferas. Os gestores também devem possuir aptidão e capacitação para a coordenação das atividades dos espaços de representação (p.ex.: federal, estadual e municipal) (BENSUSAN, 2006; WORBOYS et al., 2015).

Também, deve-se identificar e prevenir os riscos a gestão do sítio (pressões e ameaças). Para se alcançar o pressuposto do Desempenho ambiental, deve-se promover uma gestão adaptativa, com experiência operativa para se modificar as estratégias de gestão de Áreas Protegidas (BENSUSAN, 2006; WORBOYS et al., 2015).

No caso brasileiro, o pressuposto do Desempenho ambiental é conduzido pelo SNUC e o Decreto nº. 4.340/2002, no sentido que os dois regulamentos legais determinam os objetivos primários de cada categoria de manejo de UC. Quanto aos objetivos das UC, esses são determinados na Lei ou Decreto de criação da unidade e nos Planos de Manejo.

Sobre os Conselhos Gestores, tem-se que além das determinações do SNUC, o Decreto nº. 4.340/2002 e o PNAP, existe a Instrução Normativa (IN) ICMBio nº. 09 de 2014 que disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação, implementação e modificação na composição de Conselhos Gestores de UC federais e a IN ICMBIO nº. 11 de 2010, que trata sobre o funcionamento de Conselhos Gestores Consultivos de UC Federais.

Ainda, sobre o modelo de gestão de uma categoria de manejo, pode-se citar os Roteiros Metodológicos para Gestão que dão diretrizes para gestão de UC, além da elaboração de Planos de Manejo. Outro instrumento é a IN ICMBio nº. 07 de 2017, que estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de Planos de Manejo UC Federais.

Responsabilização e a Prestação de Contas

O quarto pressuposto da boa governança envolve a Responsabilização e a Prestação de Contas. A Responsabilização é relativa a quem detém a responsabilidade no sítio. As ações relativas à gestão de Áreas Protegidas devem ser coerentes e amplas – Pressupostos do Direito Administrativo da Razoabilidade e Motivação. A função de cada um dos gestores políticos deve ser clara. A transparência (prestação de contas) das instituições públicas que atuam no sítio em todas as fases da gestão de Áreas Protegidas é fundamental. A sociedade civil organizada deverá funcionar como um instrumento de equilíbrio e controle independente do Estado, nesse caso, ao mobilizar a demanda de responsabilidade de forma eficiente, junto à imprensa (BENSUSAN, 2006; WORBOYS et al., 2015).

No Brasil, o SNUC e o Decreto nº. 4.340/2002 delimitam que a responsabilidade na gestão de uma UC é do órgão gestor, ou seja, do Estado que pode ser compartilhada, em diversos níveis. Excetua-se a RPPN que a responsabilidade é do (s) proprietário (s). Também, existem diretrizes que subsidiam o processo de governança no PNAP e na IN ICMBio nº. 09/2014.

A Prestação de Contas tem a ver com o nível de transparência do poder público para com a sociedade, principalmente, o órgão gestor e as instituições e órgãos com atuação no sítio. Para alcançar o pressuposto da Prestação de Contas deve-se garantir a transparência plena por meio da divulgação da informação das Áreas Protegidas a toda sociedade de forma acessível – Pressuposto do Direito Administrativo da Publicidade. Ser receptivo no trato as reclamações e críticas da sociedade, principalmente, dos atores sociais e, monitorar e avaliar os valores ecológicos e culturais que podem influenciar na governança do sítio (BENSUSAN, 2006; WORBOYS et al., 2015).

A Prestação de Contas no Brasil é regulada pela Lei da Transparência e pela Lei de Acesso à Informação. Especificamente, no caso de UC, tem-se diretrizes no SNUC, no Decreto nº. 4.340/2002 e no PNAP.

Justiça e Direitos

O quinto e último pressuposto da boa governança envolve a “Equidade e Não faça mal!” sendo que os dois quesitos andam juntos na forma do pressuposto de Justiça e Direitos, pois não há como não fazer mal sendo desigual e vice-versa (WORBOYS et al., 2015).

De acordo com Cozzolino (2014), a Justiça e Direitos se refere a reparação às comunidades locais e tradicionais pelas eventuais perdas advindas da criação, implantação e gestão de UC, ou seja, a distribuição equitativa do ônus e bônus da proteção ambiental.

O pressuposto da Justiça e Direitos implica em direcionar o sistema socioeconômico local tendo como meta um ambiente de justiça social, o que passa pela busca de alternativas de geração de renda para as comunidades locais. No caso das Áreas Protegidas, o desafio apontado é o de compatibilizar as atividades sociais e econômicas com a proteção ambiental em um ambiente de justiça social. Buscar tais alternativas implica considerar questões relativas ao mercado, meios e recursos disponíveis, mas também às expectativas e potencialidades da comunidade local (COZZOLINO, 2014).

Para alcançar a Justiça e Direitos deve-se promover a gestão de Áreas Protegidas de forma equitativa e garantir a equidade no processo de criação de novos sítios. Deve-se, nesse sentido, procurar acatar os direitos históricos das comunidades locais e tradicionais, ter respeito e uso de seus conhecimentos e garantir a participação da sociedade. Além de promover de forma equitativa, imparcial e efetiva as normas e restrições de uso e cobertura da terra e/ou uso e acesso aos recursos naturais sobre as populações inseridas nos limites cartográficos das Áreas Protegidas (BENSUSAN, 2006; WORBOYS et al., 2015).

No Brasil, a possibilidade de ampla participação social com poder de decisão somente se dá na elaboração dos Planos de Manejo. Durante a criação e implantação de UC não há obrigatoriedade de existirem processos participativos deliberativos, ou seja, às comunidades locais é legalmente obrigado somente ser dada a ciência que a UC está sendo criada sem o poder de decidir sobre.

Observando a letra da Lei no SNUC (art. 22, §2o; § 3o; § 4o) e do Decreto n. 4.340/2002 (art. 5o, §1o; § 2o) percebe-se que existe uma priorização dos conhecimentos técnico-científicos perante os locais e tradicionais no processo participativo. Nesse caso, a Lei exige a elaboração de estudos para criação adequada da UC e a apresentação deles à comunidade local. A priorização ocorre no momento que o Decreto nº. 4.340/2002 dá a diretriz para que seja dada ciência à população, ou seja, eles não podem discordar, debater ou inserir seus conhecimentos oficialmente, sendo somente meros informantes passivos.

Ainda, a obrigatoriedade de comunicar as comunidades não é nem considerada nos casos das categorias de manejo mais restritivas do SNUC, como a Reserva Biológica e a Estação Ecológica, ou seja, há uma total centralização e autoritarismo, com criação de cima para baixo com imposição às comunidades locais e tradicionais. Tais fatos ferem o pressuposto da Justiça e Direitos. Assim, a anuência (deliberação), debate e até mesmo contraposição a criação e implantação de um UC somente ocorrerá extraoficialmente ou como um movimento contra o SNUC.

No tocante aos espaços de representação, Cozzolino (2014), menciona que apesar dos Conselhos Gestores consultivos e a gestão delegada a uma OSCIP serem pouco incisivas não se pode ignorar o peso de uma “aprovação” ou “reprovação” de um Conselho Gestor (COZZOLINO, 2014). Vide por exemplo uma moção de repúdio do Conselho.

Em contrapartida, a esse cenário, Cozzolino (2014) aponta o PNAP como a política pública que se propõe suprir as lacunas do SNUC, principalmente no tocante a comunidades tradicionais.

Segundo Cozzolino (2005, p. 35), existe também um relatório do MMA de 2004 referente à Oficina Gestão Participativa do SNUC sobre a participação na criação de UC. O relatório preconiza que as consultas públicas de criação de UC sejam objeto de um Termo de Referência elaborado pelo órgão gestor. O termo deverá contemplar “todas as ações, instrumentos e mecanismos necessários ao cumprimento de seus objetivos”. Ainda o Termo de Referência deverá ser amplamente divulgado na região e em sítios on-line, “podendo sofrer alterações em seu teor a partir de propostas surgidas desde o início do processo de consulta pública”. As diretrizes expostas no relatório sugerem, inclusive, que se possa alterar a categoria de manejo da UC a ser criada.

Pode-se também citar a IN ICMBio nº. 05 de 2008 (ICMBIO, 2008), a qual “dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de estudos técnicos e consulta pública para a criação de unidade de conservação federal” e, especificamente, a IN ICMBio nº. 029 de 2012 (ICMBIO, 2012) que disciplina, no âmbito do Instituto Chico Mendes, as diretrizes, requisitos e procedimentos administrativos para a elaboração e aprovação de acordo de gestão em UC de Uso Sustentável federal com populações tradicionais. Ainda, tem-se a IN ICMBio nº. 02 de 2007 (ICMBIO, 2007) referente aos Conselhos Gestores de RDS e RESEX e PNPCT.

Porém, de acordo com Cozzolino (2014) não está previsto nessas normativas um tratamento semelhante aos dos indígenas e quilombolas para outras comunidades tradicionais, como ribeirinhos,

pescadores artesanais e caiçaras. Segundo o autor, os mesmos têm de buscar por meio da luta política a visibilidade e a conquista dos seus direitos históricos, principalmente para permanecer na terra que tradicionalmente ocupam.

Cozzolino (2014) atenta que, desde sua instituição, o SNUC mesmo com entraves provê uma base legal que balizou mudanças na governança em UC, inclusive no estabelecimento e democratização de instâncias de participação social. Para o autor resta saber se as propostas para construção de uma governança de Áreas Protegidas mais democrática serão incorporadas na gestão, após a publicação do PNAP. Pode-se também citar no mesmo sentido a PNPCT, além das instruções Normativas ICMBio supracitadas.

Em um sobrevoo em notícias de jornal de grande circulação evidenciou-se que este não é o quadro no Brasil, principalmente nos últimos cinco anos. O Brasil, vem vivenciando conflitos e incertezas quanto às políticas públicas ambientais, principalmente no tocante às UC, devido ao avanço de determinados interesses privativos sobre a coletividade e o bem ambiental, que tem colocando em xeque conquistas históricas do Brasil. Todavia, a partir do novo ciclo governamental federal, que se iniciou em 2019, uma série de ações ou interesses foram intensificados com intuito de flexibilizar, fragilizar, congelar e até mesmo desmontar a atuação da pasta ambiental no país.

Abaixo, no Quadro 5, trouxe-se algumas ações do governo federal preocupantes à pasta de ambiente, inclusive de Áreas Protegidas e UC, que prejudicam ou impedem o alcance dos pressupostos da boa governança e os objetivos que os gestores devem almejar para exercer-la em um sítio protegido, conforme o Quadro 1:

Quadro 5: Ações Governistas que prejudicam o alcance da boa governança.

Ações Governistas	Objetivos para o alcance da boa governança afetados negativamente
Romper ou ameaçar de dissolver os acordos nacionais e internacionais, os quais o Brasil é signatário.	As políticas públicas ambientais brasileiras, Planos, Programas, Objetivos, Metas, Ações e acordos são fortemente influenciadas por acordos internacionais aos quais o Brasil é signatário, inclusive na temática de governança em UC. Assim, romper com esses acordos acaba impactando negativamente todos os objetivos de governança. Podemos citar, p.ex., os que abrangem: i. Gestão compartilhada ou pelas comunidades, voz, equidade, custos x benefícios da conservação ambiental (Convenção sobre a Diversidade Biológica e a Conferência Mundial de Povos Indígenas e Tribais); ii. questões sociais, históricas, culturais e locais (Convenção para Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural); iii. instituição do PNAP e do PNPCT, além de diversas portarias, resoluções e instruções normativas; iv. os ciclos de avaliação da efetividade da gestão de UC no país; v. a transparência (Convenção de AARHUS); vi. as Metas Aichi e os Objetivos do Milênio ou Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; promoção de recursos financeiros vinculados ou a partir de doações e fundos, nacionais e internacionais; vii a questão de riscos ambientais (Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, as sobre o Clima ou a de Sustentabilidade e Diversidade); viii. Criação de órgãos específicos da temática e o MMA (Conferência de Estocolmo); ix. Direitos Humanos, Justiça Ambiental e Racismo Ambiental (Conferência Global de Direitos Humanos,

	Conferência das Nações Unidas, Conferência Mundial sobre Parques da IUCN);
Flexibilizar, ameaçar ou revogar o arcabouço legal ambiental, principalmente decretos, portarias, resoluções e instruções normativas.	<p>1.1, 1.2 Destituir conselhos da temática ambiental, inclusive UC;</p> <p>1.5 Promover vetos e revogações relativos ao arcabouço legal que garante esse objetivo;</p> <p>1.8 Revogar termos e acordos com comunidades tradicionais ou locais;</p> <p>1.9 e 4.1 Extinguir, aglutinar ou rebaixar hierarquicamente órgãos, instituições, secretarias, superintendências, diretorias, divisões, departamentos, coordenações, câmaras técnicas e grupos de trabalho.</p> <p>2.1 Ameaçar, revogar ou flexibilizar políticas públicas nacionais ambientais que possuem princípios, diretrizes e objetivos na temática de UC;</p> <p>2.2 Ameaçar ou revogar regulamentos legais com objetivos que abrangem questão social, histórica, cultural e ecológica em UC;</p> <p>2.3 e 2.4 Descumprir políticas públicas nacionais de governança com a promoção de autoritarismo, centralização e omissão de ações em licenciamento e fiscalização;</p> <p>3.1 Ameaçar, revogar ou flexibilizar regulamentos legais que garantem o uso sustentável e com equidade dos recursos naturais;</p> <p>4.3 Descumprir políticas públicas nacionais de transparência;</p> <p>4.5 Não executar o orçamento planejado;</p> <p>4.7 Descumprir o SNUC quanto a acessibilidade e funcionalidade do Cadastro Nacional de Áreas Protegidas;</p> <p>5.1 e 5.2 Ameaçar, revogar ou flexibilizar regulamentos legais relativos a licenciamento, fiscalização e UC para favorecer grupos específicos com interesses particulares acima da coletividade, principalmente de comunidades tradicionais e locais.</p> <p>5.3 Não executar de forma adequada o PNAP e o PNPCT;</p> <p>5.5 Revogar portarias de nomeação de funcionários como forma de perseguição ou desmonte;</p> <p>5.6 Ameaçar, revogar ou flexibilizar regulamentos legais para favorecer grupos com interesses específicos que cometeram crimes ambientais;</p> <p>5.9 e 5.10 Ameaçar, revogar ou flexibilizar políticas públicas nacionais relativas a direitos humanos e de comunidades tradicionais;</p>
Tentar extinguir o MMA ou rebaixá-lo a uma Secretaria subordinada ao Ministério da Agricultura.	<p>1.1, 1.3 e 1.9 Ameaçar extinguir ou rebaixar hierarquicamente o MMA e seus órgãos subordinados, aglutinar ou extinguir secretarias, superintendências, diretorias, divisões, departamentos, coordenações, câmaras técnicas e grupos de trabalho. Ou subordinar a pasta de agricultura.</p> <p>2.1, 2.3, 2.4, 3.1, 3.4, 3.8, 4.1, 4.5, 4.8, 5.1, 5.2, 5.8, 5.9, 5.10 A subordinação do MMA a agricultura na forma de Secretaria quebra um acordo firmado na Conferência de Estocolmo e faz com que interesses privativos da bancada da agropecuária se sobreponham a coletividade e ao bem de uso comum, o que provoca uma mudança nas estruturas técnicas e de participação.</p>
Tentar fundir o IBAMA e ICMBio e transformar eles em apenas uma agência reguladora, com intuito, principalmente, de fragilizar o processo de licenciamento, fiscalização ambiental e gestão de UC que seriam descentralizados aos municípios.	<p>1.1, 1.3, 1.9, 2.1, 2.3, 2.4, 3.1, 3.4, 3.8, 4.1, 4.5, 4.8, 5.1, 5.2, 5.8, 5.9, 5.10 Aglutinar o IBAMA e ICMBio e seus órgãos subordinados com a possível extinção de secretarias, superintendências, diretorias, divisões, departamentos, coordenações, câmaras técnicas e grupos de trabalho tem como interesse favorecer interesses privativos da agropecuária, setor madeireiro, extração mineral, petróleo e portos perante a coletividade e ao bem de uso comum. A ideia é provocar uma mudança nas estruturas técnicas e de participação, a fim de flexibilizar o processo de licenciamento ambiental e, com isso, sobrepor os supracitados interesses principalmente as Áreas Protegidas e a preservação da biodiversidade e dos recursos naturais.</p>
Cortar ou congelar verbas fixas ou vinculadas, sucatear infraestrutura e equipamentos de trabalho, promover uma insuficiência, desmonte e perseguição de recursos	<p>O corte, congelamento de recursos financeiros, sucateamento de recursos infra estruturais, de logísticas, equipamentos de trabalho e desmonte ou perseguição de recursos humanos impossibilitam ou dificultam a manutenção das estruturas de governança ou que garantem o processo da governança como um todo, ou seja, órgãos, secretarias, superintendências, diretorias, divisões, departamentos, coordenações, câmaras técnicas, grupos de trabalho e conselhos, sua gestão, planejamento e operação cotidiana, o que impacta negativamente todos os objetivos de governança.</p>

humanos. Exonerar funcionários especialistas com cargos chave ou de chefia com a substituição por profissionais sem experiência na temática ou por militares. Transferir de forma autoritária servidores efetivos para localidades distantes e cargos com características distintas de sua formação acadêmica.	
Promover um desmonte, retirada de autonomia e congelamento de ações de fiscalização e da sequência processual administrativa de Autos de Infração. Exonerar servidores efetivos (portarias de nomeação) de cargos de cunho fiscalizatório devido a aplicação de Autos de Infração, Embargo, Apreensão e descaracterização de bens utilizados em crimes ambientais.	<p>1.3 Impossibilitar ou dificultar a fiscalização afeta o envolvimento direto na proteção ambiental, visto ser um procedimento de controle das ações humanas.</p> <p>1.9, 4.1 e 4.2 O fiscal ambiental possui além do poder de polícia administrativa a autoridade na sua pasta, o que lhe garante poder e autonomia nas suas atividades cotidianas. Segundo a constituição ele deve ser um servidor efetivo, com cargo e função para exercer suas atividades.</p> <p>2.3 e 2.4 A Proteção do ambiente e o controle da degradação possui metas internacionais acordadas.</p> <p>3.1 O uso sensato do ambiente também passa pelo controle do mesmo.</p> <p>3.2 Não há como conseguir eficácia na gestão, ou seja, atender os critérios estabelecidos em Lei sem estratégias de controle do ambiente.</p> <p>3.4 A fiscalização é uma forma de envolvimento direto na proteção do ambiente.</p> <p>3.5 Responder a denúncias fazem parte do escopo de atividades cotidianas.</p> <p>3.6 A capacitação e formação acadêmica (competência legal) é fundamental para operação cotidiana.</p> <p>4.5 A carência, falta de fiscais, pessoas sem formação para atuar ou com cargos comissionados dificulta ou impossibilita o alcance dos objetivos e metas de quantidade em área de ecossistemas preservados.</p> <p>5.1, 5.2, 5.6, 5.8, 5.13 A carência, falta de fiscais, pessoas sem formação para atuar ou com cargos comissionados atrapalha o equilíbrio do ônus e bônus da proteção ambiental. Além do desmonte, retirada de autonomia e congelamento da sequência processual administrativa de Autos de Infração dificulta ou impossibilita a aplicação da Lei de forma justa e isonomia, além de prejudicar ou deixar de ocorrer um julgamento imparcial.</p> <p>5..5 A ação governista impede que se seja justo com os recursos humanos.</p>
Extinguir, desmontar ou enfraquecer Conselhos da pasta ambiental, inclusive com exclusão de entidades ou representantes da sociedade civil organizada, com substituição por militares e/ou representantes do governo, o que contraria a paridade determinada em Lei	Extinguir, desmontar ou enfraquecer Conselhos da pasta ambiental, inclusive com exclusão de entidades ou representantes da sociedade civil organizada, com substituição por militares e/ou representantes do governo tem como objetivo impossibilitar o processo de governança por meio da centralização da tomada de decisão mascarada por uma participação não paritária e não isonomia, o que leva a decisões de cima para baixo, ou seja, autoritárias. Os interesses são favorecer privados da agropecuária, setor madeireiro, extração mineral, petróleo e portos perante a coletividade e ao bem de uso comum. A ideia é provocar uma mudança nas estruturas técnicas e de participação, a fim de flexibilizar a legislação para fragilizar a gestão ambiental como um todo. A exclusão de representações da sociedade civil organizada com a substituição por representantes militares ou do governo impossibilita ou dificulta a manutenção das estruturas de governança ou as que garantem o processo da governança como um todo, ou seja, conselhos, comitês, câmaras técnicas e grupos de trabalho, sua gestão, planejamento e operação cotidiana, o que impacta negativamente todos os objetivos de governança. Uma vez que para se ter uma gestão adaptativa, ratificada em acordos internacionais e nacionais, deve-se promover uma boa governança.
Promover lobby no Licenciamento, Fiscalização e Conselhos	1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6 e 1.7, 2.5, 3.1, 3.5, 4.3, 4.4, 4.7, 4.8, 4.10, 5.3, 5.11 e 5.13 O lobby afeta negativamente a voz, igualdade de gênero, respeito e equidade junto a minorias, vulneráveis, tradicionais e locais, além do recebimento ou fornecimento adequado de informações

<p>Ambientais, principalmente federal. Promover pronunciamentos e discursos, oficiais e não oficiais, inclusive com fake news que: (i) incitam à degradação ambiental dos biomas, principalmente Amazonia e Pantanal, e ecossistemas para o avanço da fronteira agrícola, da mineração e da indústria com potencial poluidor ou de impactos ambientais negativos; (ii) promovem um movimento anti-ambiental, que põe uma parcela da população contra os órgãos ambientais, instituições ambientalistas e a proteção ambiental.</p>	<p>(transparência) e a tomada de decisão. Também prejudica o envolvimento dos atores sociais na gestão, pois as disputas de poder em uma arena social se tornam mais desiguais ainda, o que pode provocar o descrédito e um esvaziamento dos espaços de representação ou dos órgãos executores e gestores.</p> <p>2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.6, 3.2. e 5.1 O lobby prioriza interesses privativos de determinados seguimentos da sociedade perante a coletividade, o que torna a questão social e ambiental subordinadas ao poder econômico ao invés da legislação, planos, programas, projetos e acordos.</p> <p>2.5, 2.7, 3.3, 3.6 e 5.12 O lobby possui a tendência de influenciar não só na escolha direcionada de representações e atores sociais como na capacitação ou formação deles.</p> <p>3.4, 3.8, 5.2, 5.6 e 5.8 O lobby tendencia a tomada de decisão no sentido de favorecer interesses personalistas do governismo e em contrapartida de prejudicar os antagonísticos a ele. Com isso, não só se incrementa o poder de um grupo nos espaços de representação como até mesmo toma-se um partido, o que age como promotor de crises e conflitos.</p> <p>3.7 Uma tendência do lobby é engessar ou cortar a execução de orçamentos para prejudicar ou inviabilizar a operação cotidiana.</p> <p>4.1, 4.5 e 5.5 O lobby age como promotor da extinção ou subordinação dos órgãos mais próximos a questão ambiental, desmonte, perseguição, engessamento ou exoneração de recursos humanos, além da flexibilização de normas e ações.</p> <p>4.2, 4.9, 5.4, 5.9 e 5.10 O lobby tende a agir como promotor de conflitos, principalmente atacando a integridade das instituições, atores sociais e os compromissos firmados ou impedindo sua atuação, principalmente as de controle do Estado.</p>
--	---

Elaborado pelos Autores (2021). Legenda: a numeração encontrada na coluna de Objetivos para o alcance da boa governança afetados negativamente refere-se a de Objetivos do Quadro 1. Fonte: Este quadro teve como base diversas reportagens de jornais de alta circulação no ano de 2019, 2020 e 2021 em seus sítios on-line como: O Globo; globo.com; g1; Carta Capital; Folha de São Paulo; UOL, Veja, Istoe, oeco, CNN Brasil, entre outros.

Tudo isso, a fim de favorecer a elite agrária e um novo projeto progressista, onde o crescimento econômico a qualquer custo mais uma vez é empregado no país, em detrimento ao custo da qualidade ambiental, do patrimônio genético, da biodiversidade, clima, agrodiversidade, comunidades tradicionais, pequenos agricultores, povos extrativistas e indígenas. No tocante às UC, o discurso é de desafetação de sítios que vão de encontro a esses interesses, além da fragilização da legislação e da fiscalização ambiental desses sítios protegidos com estímulo ao uso e cobertura da terra predatório.

Como corroboração as informações supracitadas Vale et al. (2021) conduziu um estudo que comprova “a passagem da boiada” citada pelo Ministro do Ministério do Meio Ambiente Ricardo Salles em gravação de uma reunião do governo federal.

Assim, reforça-se que a promoção da governança em UC é agora mais que necessária e sim crítica para o controle do Estado pela Sociedade Civil Organizada, principalmente por meio da atuação do Ministério Público Federal (MPF) e dos Estaduais. Neste sentido, a academia é fundamental não somente como produtora e disseminadora de conhecimento, mas como agente ativo nas arenas sociais.

IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os pressupostos 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 à gestão. O SNUC e seu decreto regulamentador limitam os tipos de espaços de participação social (Reuniões públicas e oitivas), não garantem de fato que a consulta à comunidade local será feita, não dizem como ela será efetiva e nem dão o caráter de anuência, ou seja, deliberação.

O SNUC e o Decreto n. 4.340/2002 também fragilizam os espaços de representação da sociedade que não podem ocorrer de forma legítima, representativa, equitativa e efetiva em virtude do Conselho Gestor de caráter consultivo, pois esse não compartilha o poder na tomada de decisão e a autoridade na gestão.

Ainda, não há previsão da existência de Conselhos Gestores nas RPPNs, REFAUs e ARIEs, onde o poder e a autoridade na gestão das UC são centralizados no (s) proprietário (s) no primeiro caso e no Estado nos dois últimos.

Dessa forma, corroborou-se que as diretrizes dos regulamentos legais de UC, principalmente o SNUC e o Decreto n. 4.340/200, engessam a governança de UC e dificultam o alcance da boa governança, principalmente no tocante da Legitimidade e Voz, Responsabilização e Justiça e Direitos. Existem problemas também referentes ao Direcionamento e Desempenho Ambiental.

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. Todavia, os mesmos não vêm sendo aplicados adequadamente.

No atual cenário, político, econômico e social em que o país se encontra não se aconselha pôr em xeque as políticas públicas existentes, visto a tentativa de flexibilização ou desmantelamento por parte de agentes com interesses governistas. Dessa forma, uma estratégia mais adequada para o atual momento é a celebração de acordos oficiais e extraoficiais, com ciência ao MP, junto os atores sociais, principalmente as comunidades locais e tradicionais que vivem no interior ou entorno de UC.

Agradecimentos

A Faperj e à Capes pelo apoio financeiro desta pesquisa.

V. REFERÊNCIAS

- BENSUSAN, N. Conservação da biodiversidade em Áreas Protegidas. Rio de Janeiro: FGV Editora, 176 p., 2006.
- BORRINI, G.; DUDLEY, N.; JAEGER, T.; LASSEN, B.; BROOME, N. P.; PHILLIPS, A.; SANDWITH, T. Governance of protected areas: from understanding to action. Best practice protected area guidelines series, n. 20, 2013.
- BRASIL. Decreto Federal nº 4.340 de 2002. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 ago. 2002.
- BRASIL. Lei Federal no 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o Art. 225º, par. 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, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 jul. 2000.
- CASTRO JUNIOR, E.; COUTINHO, B. H.; FREITAS, L. E. Gestão da biodiversidade e Áreas Protegidas. In: Guerra, A. J. T.; Coelho, M. C. N. (Orgs.). Unidades de Conservação: abordagens e características geográficas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.
- COZZOLINO, L. F. F. Governança na gestão de Unidades de Conservação: Democratização na esfera pública ou legitimação de poder? 2012. 272 f. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação EICOS, Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do grau de Doutor em Psicossociologia das Comunidades e Ecologia Social, Rio de Janeiro, 2014.
- COZZOLINO, L. F. F. Unidades de Conservação e os processos de Governança Local: o caso da APA do Sana (Macaé, RJ). 2005. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Ciências Humanas). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.
- DIEGUES, A. C. Mito Moderno da Natureza Intocada. 3.ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2001.
- DIEGUES, A. C. Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos. v.2. São Paulo: Hucitec, 2000.
- 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). Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais: um guia para gestores e conselheiros. Brasília: ICMBio, 42 p. 2014.
- INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio); WORLD WIDE FUND FOR NATURE no BRASIL (WWF-BRASIL). Avaliação da gestão das Unidades de Conservação. Brasília: WWF-BRASIL, 128 p. 2017.
- INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE (INEA). Roteiro Metodológico para Elaboração de Planos de Manejo:

Áreas de Proteção Ambiental. Rio de Janeiro: INEA, 65 p. 2014.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE (IUCN). Protected Areas. 2008. Disponível em: <https://www.iucn.org/theme/protected-areas/our-work/iucn-green-list-protected-and-conserved-areas>.

Acesso em: 16 de jun. 2016.

LOUREIRO, C. F. B.; AZAZIEL, M.; FRANCA, N.; BRASILEIRO, R.; F.; MUSSI, S. M.; LAFAILLE, T. M. S.; LEAL, W. O. Educação ambiental e gestão participativa em Unidades de Conservação. 3.ed. Rio de Janeiro: Ibama/NEA/Rio de Janeiro, 63 p. 2008.

MABNACIONAL. História. s.d. Disponível em: <https://www.mabnacional.org.br/historia>. Consulta em: 10/05/2019.

MARETTI, C. C.; CATAPAN, M. I. S.; ABREU, M. J. P.; OLIVEIRA, J. E. D. Áreas protegidas: Definições, tipos e conjuntos: Reflexões conceituais e diretrizes para gestão. In: Gestão de unidades de conservação: compartilhando uma experiência de capacitação. CASES, M. O (Org.). Brasília: WWF-Brasil e IPÊ, p. 331-368, 2012.

MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de Áreas Protegidas no Brasil. Ambiente & Sociedade, v. 9, n. 1, p. 41-64, 2006.

MEMORIAL CHICO MENDES. Reservas Extrativistas. Disponível em: <http://www.memorialchicomendes.org/reservas-extrativistas/>. Consultado em: 11/12/2018.

MST. Nossa história. s.d. Disponível em: <http://www.mst.org.br/nossa-historia/84-86>. Consulta em: 10/05/2019.

PECCATIELLO, A. F. O. 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, v. 24, 71-82 2011.

PIMBERT, M. P.; PRETTY, J. N. Parks, people and professionals: putting 'participation' into protected area management. Social change and conservation, v. 16, XI, p. 297-330, 1997.

PIMBERT, M. P.; PRETTY, J. N. Parks, people and professionals: putting 'participation' into protected area management. United Nations Research Institute for Social Development. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), 1995.

PUREZA, F.; PELLIN, A.; PADUA, C. Unidades de conservação: fatos e personagens que fizeram a história das categorias de manejo. IPÊ e Matrix Editora, 2015.

VALE, M. M.; BERENGUER, E.; de MENEZES, M. A.; de CASTRO, E. B.; de SIQUEIRA, L. P.; PORTELA, R. C. Q.; The COVID-19 pandemic as an opportunity to weaken environmental protection in Brazil. Biological Conservation, 255, p. 1-5. 2021,

VALLEJO, L. R. Tempo, espaço e contradições na proteção das áreas naturais: As políticas públicas e a conservação ambiental no Estado do Rio de Janeiro (1975 a 2002). Niterói: Editora Alternativa, 224 p. 2017.

WALDMAN, M. A Eco-92 e a necessidade de um novo projeto. São Paulo: Editora Kotev, Meio Ambiente: Coleção Memória & Debate, 1, p. 01-40, 2016.

WORBOYS, G. L.; LOCKWOOD, M.; KOTHARI, A.; FEARY, S.; PULSFORD, I. (Eds.). Protected area governance and

management. Camberra: ANU Press. 994 p. 2015.
