

Pós-Graduação em  
Desenvolvimento Sustentável

**AVALIAÇÃO DA GESTÃO PARTICIPATIVA DOS PARQUES  
ESTADUAIS DA BAHIA**

**José Alberto Castro Macêdo**  
Dissertação de Mestrado

Salvador – Ba, Março de 2008



Universidade de Brasília  
Centro de Desenvolvimento Sustentável

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**AVALIAÇÃO DA GESTÃO PARTICIPATIVA DOS PARQUES  
ESTADUAIS DA BAHIA**

José Alberto Castro Macêdo

Orientador: José Augusto Leitão Drummond

Dissertação de Mestrado

Brasília-DF, 03 de março de 2008

MACÊDO, José Alberto Castro.

Avaliação da gestão participativa dos parques estaduais da Bahia.  
188 p. 297 mm, (UnB-CDS, Mestre, Política e Gestão Ambiental, 2008).

Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável,  
Universidade de Brasília.

1. Unidades de Conservação

3. Governança

I. UnB-CDS

2. Gestão participativa

4. Biodiversidade

II. Título (série)

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

## **Avaliação da Gestão Participativa dos Parques Estaduais da Bahia**

José Alberto Castro Macêdo

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental, opção Acadêmica.

Aprovado por:

---

José Augusto Leitão Drummond (Doutor)  
(Centro de Desenvolvimento Sustentável, UnB)  
(Orientador)

---

Fabiano Toni (Doutor)  
(Centro de Desenvolvimento Sustentável, UnB)  
(Examinador interno)

---

Teresa Lúcia Muricy de Abreu (Doutora)  
(Examinador externo)

Brasília-DF, 03 de março de 2008

## AGRADECIMENTOS

A minha família, pai, mãe e irmãos, minha esposa Ivana e minha filha Camila pela paciência força e horas disponibilizadas. Foi um distanciamento necessário.

Aos meus amigos mais próximos que de uma forma ou de outra sentiram também minha ausência.

Ao meu orientador, professor José Augusto Drummond, pelas intervenções oportunas e providenciais nos momentos em que mais precisei.

A todos os meus mestres do CDS, em especial aos professores Laura Duarte e João Nildo por terem acompanhado mais de perto durante a avaliação do projeto, qualificação e seminário, meus momentos de angústia e ascensão.

Grato também a Telma Elízia, Marcelo Barreto, Tadeu Valverde e a José Manoel (Zelis), colaboradora e administradores respectivamente dos parques estaduais da Serra do Conduru do Morro do Chapéu e das Sete Passagens, pela paciência, contribuição e profissionalismo com que encaram suas funções.

A Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado da Bahia pelo apoio às atividades de campo e por disponibilizar informações que subsidiaram este Projeto.

A Cornélia pelos conselhos e estímulos. Com a sua simplicidade e serenidade me tranqüilizou em alguns momentos.

A todos os meus colegas de turma do Mestrado. Batalhadores incansáveis e otimistas acima de tudo. Começamos juntos, não terminaremos ao mesmo tempo, mas tenho a certeza de que todos atingirão seus objetivos.

E finalmente, sou muito grato a uma Força e Luz que me orienta e contribui para que tudo sempre aconteça de maneira positiva e boa na minha vida. Tenho muita sorte em tudo que faço e com tudo que gira a minha volta. Tento fazer o possível para cooperar com Ela. Não sei ainda a origem dessa Força, mas um dia com certeza chegarei mais perto dela. Porém, se nunca chegar a conhecê-la é sinal de que não sou merecedor.

## RESUMO

Esta dissertação apresenta um estudo direcionado às gestões dos parques estaduais da Serra do Conduru, do Morro do Chapéu e das Sete Passagens sob o enfoque da participação de seus atores locais. Partindo da apresentação e discussão dos conceitos de governança aplicada para os espaços legalmente protegidos, investiga-se a viabilidade do emprego destes conceitos na análise dos processos de gestão desenvolvido em unidades de Conservação, mais precisamente naquelas de proteção integral. Para a compreensão do tema é apresentado um levantamento do histórico, arcabouço legal e instrumentos de gestão, previstos na legislação ambiental brasileira para as áreas protegidas, particularmente dos parques. Em seguida é realizada uma análise sobre os principais mecanismos de participação social, dando-se ênfase ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC e seus instrumentos de governança. Apresentamos também uma contextualização das unidades de conservação enfocando desde a origem das primeiras áreas protegidas até os dias atuais, fazendo um diagnóstico do quadro brasileiro e baiano, com maior destaque para os parques estaduais, foco principal desse estudo, com dados acerca de seus instrumentos de governança. Com base no referencial teórico escolhido, os princípios da boa governança, indicados pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas – PNUD e referendados por vários autores nacionais, é construído um arcabouço metodológico, que emprega pesquisa documental, entrevistas semi-estruturadas e questionários aplicados aos membros dos conselhos gestores dos parques estaduais baianos. Finalmente é realizada uma avaliação da gestão participativa dos parques estaduais da Bahia fundamentada numa análise quantitativa e qualitativa das informações produzidas, a qual demonstrou que, em função da metodologia proposta, o Parque Estadual das Sete Passagens é o que mais se aproxima de um modelo de gestão comprometido com a inserção de atores locais e com o emprego de mecanismos de governança sintonizados com as novas políticas públicas ambientais vigentes no país. Em seguida situa-se o Parque Estadual da Serra do Conduru e depois dele o Parque Estadual do Morro do Chapéu. Pretende-se com os resultados desse estudo contribuir para o desenvolvimento da boa governança nas unidades de conservação e oferecer subsídios ao aprimoramento de outras experiências de gestão em áreas protegidas.

Palavras-chaves: participação social / governança / unidades de conservação / gestão / conselho gestor / Bahia.

## **ABSTRACT**

This text examines the management of the three state parks currently existent in the state of Bahia, Brazil - Serra do Conduru, Morro do Chapéu and Sete Passagens, with special attention given to the participation of local actors. The starting point is a discussion about the concepts of governance as related to legally protected territorial areas and their relevance for the analysis of management processes adopted in fully protected conservation units. A context is provided by the examination of the history, the legal framework and the managerial tools available for protected areas. Following this is a discussion of the major mechanisms for social participation in public policies, with a special focus on the Brazilian conservation unit system and on the mechanisms for its governance. Also provided is a historical overview of Brazilian conservation units, from the first protected areas until today, comparing their situation in Brazil with the situation of those located in the state of Bahia. Based on the principles of “good governance”, as defined by the UNDP and several scholarly analysts, a methodological framework combining quantitative and qualitative procedures is defined and used. It is based on documentary research, semi-structured interviews and questionnaires applied to members of the management councils of the three conservation units. The results show that the Sete Passagens park is the one that comes closest to a managerial model committed to the participation of local actors and to the principles of “good governance”. Results should be useful for the development of adequate governance of other types of conservation units in Bahia and Brazil.

Key words: social participation / governance / conservation units / management / management councils / Bahia.

# SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE TABELAS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>15</b>
<b>1 METODOLOGIA: COMO SE AVALIOU A GESTÃO PARTICIPATIVA NOS PARQUES ESTADUAIS DA BAHIA</b>	<b>22</b>
1.1 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA E DOCUMENTAL	24
1.2 PRINCÍPIOS UTILIZADOS PARA A ANÁLISE DA GOVERNANÇA	25
1.3 ELABORAÇÃO DE INSTRUMENTOS PARA A ENTREVISTA E APLICAÇÃO A INTERLOCUTORES SELECIONADOS	29
1.4 A OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE	31
1.5 COMO SE ANALISOU O MATERIAL COLETADO E PRODUZIDO	32
<b>2 GOVERNANÇA E MEIO AMBIENTE</b>	<b>37</b>
2.1 ORIGEM, CONCEITUAÇÃO E RELAÇÃO COM OS ESPAÇOS PROTEGIDOS	37
2.2 A POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA	45
<b>3 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE E A PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE</b>	<b>54</b>
3.1 A GESTÃO COMPARTILHADA E A PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE	54
3.2 O SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA	57
3.3 O CONSELHO GESTOR ENQUANTO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA AMPLIADA	60
3.4 PLANOS DE MANEJO, CONSULTA PÚBLICA E PARCERIAS: NOVOS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	64



<b>4</b>	<b>UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: PRESERVAR OU CONSERVAR, EIS A QUESTÃO</b>	<b>74</b>
4.1	UM BREVE HISTÓRICO	74
4.1.1	As conferências e os acordos internacionais	74
4.1.2	Das primeiras unidades de conservação aos dias atuais	79
4.2	O CONTEXTO DAS ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL	83
4.3	OS PARQUES: ORIGEM E CONJUNTURA ATUAL	91
<b>5</b>	<b>A POLÍTICA AMBIENTAL DA BAHIA E A PROTEÇÃO DE SUA BIODIVERSIDADE</b>	<b>99</b>
5.1	A GESTÃO DOS ECOSISTEMAS NO ESTADO DA BAHIA: UMA PRIORIDADE PARA O PLANEJAMENTO TERRITORIAL	99
5.2	O CONTEXTO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO ESTADO DA BAHIA	102
5.3	OS PARQUES ESTADUAIS DA SERRA DO CONDURU, DO MORRO DO CHAPÉU E DAS SETE PASSAGENS	108
5.3.1	Histórico	108
5.3.2	Aspectos ambientais e socioeconômicos dos parques estaduais	114
5.3.3	Principais conflitos locais	126
5.4	OS CONSELHOS GESTORES E A SUA PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DOS PARQUES ESTADUAIS	135
<b>6</b>	<b>ANÁLISE DA GESTÃO DOS PARQUES ESTADUAIS – APLICANDO – OU NÃO - OS PRINCÍPIOS DA BOA GOVERNANÇA</b>	<b>143</b>
6.1	LEGITIMIDADE E PARTICIPAÇÃO DE MÚLTIPLOS ATORES	143
6.2	IGUALDADE E INCLUSIVIDADE	145
6.3	RESPONSABILIDADE E TRANSPARÊNCIA	147
6.4	ABERTURA À AUDITORIA E EQUIDADE	149
6.5	EFETIVIDADE E EFICIÊNCIA	151
<b>7</b>	<b>DIAGNÓSTICO DAS INFORMAÇÕES PRODUZIDAS</b>	<b>155</b>
7.1	AVALIAÇÃO DA GESTÃO PARTICIPATIVA DOS PARQUES	

ESTADUAIS	165
CONSIDERAÇÕES FINAIS	168
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	171
ANEXOS	178

## LISTA DE FIGURAS

<b>ILUSTRAÇÕES</b>		<b>Pg</b>
<b>Figura 1:</b>	Mapa das principais unidades de conservação federais de proteção integral	<b>85</b>
<b>Figura 2:</b>	Distribuição das unidades de conservação estaduais	<b>102</b>
<b>Figura 3:</b>	Parque Estadual da Serra do Conduru	<b>109</b>
<b>Figura 4:</b>	Parque Estadual do Morro do Chapéu	<b>110</b>
<b>Figura 5:</b>	Parque Estadual das Sete Passagens	<b>111</b>
<b>Figura 6:</b>	Domínio da Mata Atlântica no Sul da Bahia	<b>113</b>
 <b>GRÁFICOS</b>		
<b>Gráfico 1:</b>	Legitimidade e participação de múltiplos atores – pontuação dos parques estaduais da Bahia	<b>143</b>
<b>Gráfico 2:</b>	Igualdade e inclusividade - pontuação dos parques estaduais da Bahia	<b>145</b>
<b>Gráfico 3:</b>	Responsabilidade e transparência - pontuação dos parques estaduais da Bahia	<b>147</b>
<b>Gráfico 4:</b>	Abertura à auditoria e equidade - pontuação dos parques estaduais da Bahia	<b>149</b>
<b>Gráfico 5:</b>	Efetividade e eficiência - pontuação dos parques estaduais da Bahia	<b>151</b>
<b>Gráfico 6:</b>	Resultado final - pontuação acumulada dos parques estaduais da Bahia	<b>151</b>

## QUADRO

<b>Quadro 1:</b>	Escala de qualificação e ponderação da gestão participativa dos parques estaduais da Bahia	<b>34</b>
<b>Quadro 2:</b>	Principais instrumentos da política ambiental brasileira: 1934 - 2007	<b>46</b>
<b>Quadro 3:</b>	Características das categorias de unidades de conservação do SNUC	<b>83</b>
<b>Quadro 4:</b>	Encontros e acordos internacionais de proteção à natureza, 1933 - 2003.	<b>92</b>
<b>Quadro 5:</b>	Parques nacionais brasileiros em ordem cronológica de criação	<b>94</b>
<b>Quadro 6:</b>	Unidades de conservação estaduais da Bahia: instrumentos de gestão	<b>104</b>

## TABELAS

<b>Tabela 1:</b>	Unidades de conservação federais existentes em 2006	<b>86</b>
<b>Tabela 2:</b>	Características básicas das unidades de conservação estaduais da Bahia	<b>103</b>
<b>Tabela 3:</b>	Unidades de conservação federais na Bahia: quantidades e áreas - 2007	<b>106</b>
<b>Tabela 4:</b>	Unidades de conservação estaduais e federais – comparação entre unidades de proteção integral e de uso sustentável	<b>107</b>
<b>Tabela 5:</b>	Quantificação geral das informações produzidas sobre a governança dos parques estaduais baianos	<b>151</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Áreas de Preservação Permanente
ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
BIRD	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
CEPRAM	Conselho Estadual de Proteção Ambiental
CI	Conservação Internacional do Brasil
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CONABIO	Comissão Nacional da Biodiversidade
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
COPPA	Companhia de Polícia de Proteção Ambiental
CPRM	Companhia de Pesquisa e Recursos Minerais
CRA	Centro de Recursos Ambientais da Bahia
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IESB	Instituto de Estudos do Sul da Bahia
IFV	Instituto Floresta Viva
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEMA	Instituto de Pesquisas da Mata Atlântica
IUCN	União Internacional para Conservação da Natureza
MAB	Homem e a Biosfera” ( <i>Man and Biosfere</i> )

MIT	<i>Massachusetts Institute of Technology</i>
MMA	Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PARNA	Parque Nacional
PEMC	Parque Estadual do Morro do Chapéu
PESC	Parque Estadual da Serra do Conduru
PESP	Parque Estadual das Sete Passagens
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNAP	Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas
PND	Planos Nacionais de Desenvolvimento
PNUD	Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PRONABIO	Programa Nacional da Diversidade Biológica
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
SEARA	Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SEMARH	Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado da Bahia
SEUC	Sistema Estadual de Unidades de Conservação
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SFC	Superintendência de Biodiversidade, Florestas e Unidades de Conservação
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

SRH	Superintendência de Recursos Hídricos do Estado da Bahia
SUDEPE	Superintendência de Desenvolvimento da Pesca
TNC	<i>The Nature Conservancy</i>
UCs	Unidades de Conservação
UEFS	Universidade Estadual de Feira de Santana
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura
WWF	<i>World Wide Fund For Nature</i> (Fundo Mundial para a Natureza)
ZEE	Zoneamento Ecológico Econômico

## INTRODUÇÃO

Desde os primórdios da humanidade existe o conflito entre a satisfação das necessidades dos indivíduos e o grau de oferta de produtos oriundos da natureza. A partir do século XIX, com a intensificação do processo de industrialização e dos sistemas agropecuários, a demanda por recursos naturais e os danos ao meio ambiente tornaram-se crescentes.

Nesse embate, sobraram marcas profundas nos diversos ambientes afetados, algumas mais intensas, outras pouco perceptíveis e outras atestando o estágio avançado de falência de ecossistemas que tiveram a sua capacidade de suporte<sup>1</sup> excedida. Em consequência, recursos naturais foram exauridos, acarretando a não-sustentabilidade de populações animais e vegetais, que diminuem, por emigração, no caso de animais, falhas reprodutivas ou morte por fome, sede ou doenças.

Preocupados com a situação vigente, não mais apenas no nível local, como também no global, diversos organismos começaram a discutir a relação entre a demanda por recursos naturais e a sua disponibilidade. Essa percepção em escala mundial começa a tomar uma dimensão mais ampla em função da utilização de tecnologias capazes de melhor mensurar os graves impactos globais da ação humana sobre os ecossistemas e processos naturais.

Dada a compreensão desta dinâmica globalizante da problemática ambiental - que desconhece fronteiras e limites administrativos - emerge, a partir dos anos 1950, uma articulação internacional formalizada em diversos encontros e eventos voltados ao tratamento da questão. Ampliam-se, a partir de então, leituras críticas quanto ao próprio processo de desenvolvimento, entendido como ambientalmente insustentável.

A consciência ambiental começa a ganhar força nos anos 1960, com a publicação do livro de Rachel Carson *Silent Spring (Primavera Silenciosa)* em 1962. Rodrigues (1998) comenta sobre o início da preocupação com o esgotamento dos recursos naturais, surgida em 1972, a partir do relatório *The Limits to Growth (Os Limites do Crescimento)*, divulgado pelo Clube de Roma. No entanto, o documento *Nosso Futuro Comum*, também conhecido como *Relatório Brundtland*, elaborado em 1987, é que veio definitivamente incorporar a sustentabilidade ambiental nas ações desenvolvimentistas. Estas reflexões serviram de fundamentação teórica às principais propostas levadas à Conferência das Nações Unidas para

---

<sup>1</sup> É a quantidade de plantas e animais que um determinado ecossistema pode sustentar, sem comprometer a habilidade de longo prazo do ambiente de amparar a vida com um certo nível e qualidade (ÂNGELO, 2003).



o Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD, realizada em 1992, na cidade do Rio de Janeiro. Dos diversos documentos internacionais assinados na Conferência, destaca-se a *Agenda 21*, elaborada como um plano de ação estratégica para o Desenvolvimento Sustentável Global.

Também em 1992 é criada a Comissão Sobre Governança Global, formada por 28 representantes de diferentes países e áreas do conhecimento. Ela elabora em 1996, a partir de demanda da Secretaria Geral da ONU, o relatório denominado *Nossa Comunidade Global*. De acordo com Cozzolino (2005), o documento analisa as estruturas de governança em nível mundial, propondo diretrizes futuras para o tema e chamando a atenção acerca da situação atual no planeta e do que deve ser feito para que a comunidade humana administre melhor aos seus assuntos. Como premissa central, o estudo destacou o fato de a estabilidade mundial depender da negociação de acordos e consensos, reafirmando a soberania e a gestão democrática das nações como a base estável para esta construção.

Reafirmando a importância da administração desses acordos e consensos na condução dos processos de governança locais, o BIRD defende que o Estado tem enorme responsabilidade no desenvolvimento econômico e social de um país e sobre a sustentabilidade do desenvolvimento (BURSZTYN, 1994). Segundo ainda o autor, o potencial do Estado de alavancar, de promover e de mediar mudanças na busca de fins coletivos não tem limites. Afirma ainda que, onde tal capacidade foi bem utilizada, as economias floresceram, mas onde isso não ocorreu, o desenvolvimento chocou-se com um muro de tijolos.

Entre os princípios a serem observados neste processo estão a participação da sociedade no encaminhamento das decisões, a introdução de mecanismos públicos que possibilitem a igualdade de acesso aos benefícios gerados e o compromisso com a conservação dos recursos naturais e com a qualidade ambiental. Todo esse arcabouço de ações culminaria numa gestão ambiental mais participativa, ampliando o sentido de governo local para uma governança local (MMA, 2006).

De acordo com Leite (2004), a elaboração de uma legislação ambiental, a normatização do uso da terra e a criação de unidades de conservação<sup>2</sup> são algumas das medidas legais que vêm sendo adotadas pela maioria das nações do mundo para a proteção e

---

<sup>2</sup> Adotaremos o termo unidades de conservação conforme estabelecido na chamada lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC, Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000), que as define como um “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídas pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.

a conservação dos recursos naturais. Em face de todas as dimensões do desenvolvimento sustentável, são necessários estratégias e instrumentos de políticas públicas e de práticas sociais aplicáveis em diferentes escalas e características que atinjam o nível internacional, federal, regional e local. O estabelecimento de áreas protegidas é considerado internacionalmente como um destes instrumentos. Assim, a conservação **in situ** é uma estratégia necessária para se manter a biodiversidade, tentando-se conter o impacto ambiental imediato das atividades humanas nos ecossistemas, e para promover relações sustentáveis entre populações locais e natureza, contribuindo para a manutenção dos seus modos de vida.

Desde o estabelecimento da primeira unidade de conservação dos tempos modernos, o Parque Nacional de Yellowstone, nos EUA, em 1872, estas áreas multiplicaram-se por todos os continentes. No Brasil, as primeiras unidades de conservação surgiram como parques<sup>3</sup>. A criação do primeiro parque nacional brasileiro data do ano de 1937, com o estabelecimento do Parque Nacional de Itatiaia, no Rio de Janeiro e em Minas Gerais. Conforme afirma Drummond (1997, p. 8), o Brasil foi um país “retardatário” neste tipo de política, mesmo na América Latina. Segundo ele, atualmente “os parques nacionais se destacam das demais categorias de unidades de conservação por vários fatores: são mais antigos, são numerosos, abrangem maior variedade de ecossistemas, têm maior superfície conjunta, alguns têm boa infra-estrutura e exibem expressivas cifras de visitação” (DRUMMOND, 1997, p. 9).

No final da década de 1970 setores conservacionistas começaram a se interessar pela criação de áreas protegidas no Brasil, visando principalmente o desenvolvimento de pesquisas científicas direcionadas para a rica biodiversidade do país. A partir daí, têm-se estabelecido no Brasil políticas públicas direcionadas para assegurar a proteção e conservação da natureza, visando manter a diversidade biológica e minimizar a interferência humana na manutenção dos ecossistemas.

No cenário baiano, historicamente, a política ambiental deu maior ênfase às ações voltadas para a conservação e o desenvolvimento sustentável, notadamente para a criação de áreas de proteção ambiental (APAs). O objetivo maior era o ordenamento e o disciplinamento do uso e da ocupação do solo em vastas áreas do seu território, detentoras de

---

<sup>3</sup> Conforme o SNUC, os parques, independente de sua esfera governamental, têm como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

ecossistemas variados ou ameaçados pelas atividades produtivas. Apesar do esforço crescente no sentido de criar e gerir as unidades de conservação no estado da Bahia, elas não fogem à regra dos inúmeros problemas que afetam os demais espaços protegidos brasileiros.

Neste sentido, por meio de uma análise das diretrizes teóricas expressas para a gestão desses espaços, principalmente no que concerne à gestão participativa e aos processos de governança, busca-se descrever o estágio atual dos parques estaduais da Bahia, com foco nos aspectos vinculados às suas questões ambientais, político-institucionais, administrativas, fundiárias e das relações mantidas com as populações locais.

Assim, analisamos a forma como vem sendo desenvolvida a gestão dos parques estaduais da Serra do Conduru, do Morro do Chapéu e das Sete Passagens, únicos representantes dessa categoria sob a responsabilidade da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Bahia. Realizamos uma análise histórica da criação dessas unidades, evidenciando os conflitos ambientais e socioeconômicos incorporados às suas rotinas, fazendo em seguida um diagnóstico dos mecanismos de governança existentes, chegando, finalmente, a uma valoração da gestão participativa desses espaços protegidos.

Para essa finalidade, utilizamos um procedimento metodológico adaptado de uma técnica denominada *Medición de la efectividad del Manejo de Areas Protegidas*, idealizado por Cifuentes, Izurieta e De Faria (2000). Os indicadores definidos por estes autores foram validados em diferentes exercícios de avaliação realizados em diversas áreas protegidas da América Latina, inclusive no Brasil, sendo considerados básicos para qualificar a efetividade de manejo de espaços protegidos.

Para subsidiar a metodologia adotada analisamos documentos oficiais produzidos por entidades das diversas esferas de governo, empregamos técnicas de observação participante e utilizamos, ainda, instrumentos específicos para a coleta de informações diretas, como o questionário e entrevistas, aplicados aos membros dos conselhos gestores dos parques estaduais. Justificamos a escolha desses atores em função de o Conselho Gestor ser a principal instância de construção da governança ampliada prevista para as unidades de conservação. Os dados obtidos foram interpretados a partir dos princípios da boa governança para áreas protegidas, indicados pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas – PNUD e referendados por vários autores nacionais. Estes mecanismos se prestam tanto à orientação da gestão das unidades de conservação como à sua avaliação.

O objetivo geral de nosso trabalho é examinar, sob o enfoque participativo, a gestão dos parques estaduais da Serra do Conduru, do Morro do Chapéu e das Sete Passagens, a partir da percepção dos membros dos seus conselhos gestores. Com relação aos objetivos

específicos, busca-se: caracterizar o quadro atual dos três parques no que concerne aos seus aspectos ambientais e socioeconômicos; evidenciar os conflitos existentes nessas UCs, indagar se elas vêm cumprindo com seus objetivos de conservação; e avaliar, a qualidade da gestão participativa nessas unidades, tendo como referência a utilização de mecanismos de governança em suas administrações.

Partimos da premissa de que o maior ou menor envolvimento das comunidades locais, o seu total afastamento, ou a opção de gestores de não incorporar ao manejo a participação de segmentos da sociedade podem contribuir para um desempenho pouco satisfatório da gestão das unidades de conservação, ou mesmo agravar os conflitos já existentes em torno das mesmas. Assim, supomos que a conservação da biodiversidade não é garantida apenas com a existência de unidades de conservação. As formas de se implantar e gerenciar esses espaços protegidos são fundamentais para o alcance de seus objetivos, sejam eles de proteção integral ou de uso sustentável. Procuraremos, desta maneira, evidências que demonstrem a nossa hipótese de que a **gestão participativa** contribui para o manejo das áreas protegidas, preservando e/ou conservando os seus atributos ambientais e propiciando às comunidades os benefícios diretos e indiretos que decorrem da sua implantação.

Em função do exposto, supomos que a implantação de métodos participativos, desde o processo de criação até a adoção de manejos eficientes nos espaços protegidos, implicará em ganhos substanciais. Existirão ganhos no que concerne à manutenção da biodiversidade e da qualidade ambiental da área, bem como serão minimizados os conflitos em relação ao uso e à ocupação do solo em seus entornos.

Algumas questões centrais se apresentaram quando da elaboração desse projeto: A gestão dos parques estaduais da Serra do Conduru, do Morro do Chapéu e das Sete Passagens é realizada de forma participativa? A não-participação das comunidades locais na gestão dessas unidades pode fazer com que elas não alcancem os seus objetivos de conservação? Com certeza esses questionamentos foram respondidos no transcurso de nossa pesquisa e os resultados serão aqui detalhados.

Justificamos a escolha do tema em função de ainda ser muito pouco estudado o emprego de mecanismos de governança e de participação social nas unidades de conservação baianas, causando uma lacuna de informações vitais para a conservação ou preservação dos diversos ecossistemas contidos em seus territórios. A produção dessas informações subsidiará pesquisadores, visitantes e a população quanto à existência e aos objetivos dessas áreas, no intuito de criar um envolvimento maior para a salvaguarda de seus atributos naturais socioeconômicos e culturais.

A percepção desses temas sinaliza para investigações que indiquem diretrizes para se alcançar uma política mais efetiva no tocante às áreas protegidas em nosso Estado. Este também é o marco para o entendimento dos problemas reais que as unidades de conservação enfrentam atualmente e para a elaboração de propostas que tragam mudanças expressivas para esses espaços.

Para abordar o tema em sua complexidade, a dissertação está dividida em sete capítulos. No primeiro apresentamos a metodologia que norteou as atividades da pesquisa. A coleta de informações referentes às relações dos grupos de interesse com os parques, notadamente os membros dos seus conselhos gestores, se deu por meio de levantamento bibliográfico, da observação participante e da aplicação de questionários e entrevistas semi-estruturadas. Todos os dados foram avaliados utilizando-se das técnicas de análises qualitativa e quantitativa. As informações foram estruturadas e contextualizadas tendo como base os princípios da governança ambiental para áreas protegidas.

No segundo capítulo expomos os fundamentos básicos da governança e da sua relação com a componente ambiental. A validade do uso do conceito de governança como referencial teórico também é discutida, fazendo-se uma referência à problemática da implementação de áreas protegidas e às propostas para a construção da governança local em UCs, em especial nas de proteção integral, particularmente nos parques. A política ambiental brasileira também será objeto de análise.

No terceiro capítulo damos enfoque à participação da sociedade no processo de proteção da biodiversidade, destacando a gestão compartilhada dos espaços protegidos e a sua interface com os organismos governamentais e com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Os conselhos gestores também foi objeto de análise, como principal mecanismo de participação ampliada, bem como os planos de manejo e as parcerias, como novos instrumentos de gestão participativa em unidades de conservação.

No quarto capítulo o tema discutido são as unidades de conservação como principais mecanismos de preservação e conservação ambiental **in situ**. Fizemos um breve histórico da questão, citando as principais conferências e os acordos internacionais e destacando a importância da criação dos espaços protegidos para a sustentabilidade ambiental. Foi também abordado detalhadamente o contexto atual das áreas protegidas, destacando a categoria parque, desde a sua origem nos primórdios da nossa civilização até a sua utilização como mecanismo de preservação ambiental no Brasil.

No quinto capítulo direcionamos o enfoque para o âmbito dos espaços protegidos no estado da Bahia. Fizemos um breve histórico da criação das unidades de conservação

estaduais e uma análise do quadro atual, destacando o direcionamento dado pelos órgãos responsáveis pela política ambiental no que tange ao planejamento territorial e à gestão desses espaços. Finalizando o capítulo, realizamos um diagnóstico dos parques estaduais da Serra do Conduru, do Morro do Chapéu e das Sete Passagens, levando em consideração os aspectos históricos, ambientais e socioeconômicos, evidenciando ainda os principais conflitos locais. Uma abordagem mais detalhada sobre os conselhos gestores dos parques estaduais se tornou necessária em função de esses colegiados terem sido selecionados como principais focos da nossa pesquisa.

No sexto capítulo realizamos uma análise comparativa dos parques estaduais baianos, tendo como referencial os princípios da boa governança, destacando os critérios utilizados para avaliar a gestão participativa nesses espaços protegidos. Apresentamos uma estruturação e quantificação das informações coletadas de acordo com a metodologia adotada.

O sétimo capítulo faz um diagnóstico qualitativo das informações produzidas, objetivando enriquecer a análise realizada no capítulo anterior, que tem um caráter mais quantitativo. A finalidade é confirmar as informações que emanaram do questionário-matriz, que balizou a avaliação da gestão participativa dos parques estaduais baianos. Finalmente, colocamos as nossas considerações finais.

No capítulo seguinte trataremos dos procedimentos metodológicos que nortearam o desenvolvimento deste trabalho. Serão detalhados os métodos utilizados na coleta de informações, na observação participante e na aplicação dos questionários e entrevistas semi-estruturadas. Enfocaremos também as técnicas de análises qualitativa e quantitativa, bem como os princípios da governança ambiental para áreas protegidas, nosso principal referencial teórico.

## **1 METODOLOGIA: COMO SE AVALIOU A GESTÃO PARTICIPATIVA NOS PARQUES ESTADUAIS DA BAHIA**

A definição dos procedimentos metodológicos é uma das etapas fundamentais do trabalho acadêmico. Assim, para alcançar os objetivos propostos no capítulo anterior e garantir a qualidade do presente trabalho, foi utilizado um conjunto de conceitos e procedimentos que privilegiam a natureza desta pesquisa enquanto estudo descritivo e exploratório. Dessa forma, as atividades associadas com a produção, a disseminação e o uso da informação, desde o instante em que o pesquisador concebeu a idéia da pesquisa até o momento em que os resultados de seu trabalho aparecem, são partes integrantes do conhecimento científico.

Buscou-se fazer uma descrição exploratória no contexto atual e pretérito dos parques estaduais da Serra do Conduru, Morro do Chapéu e das Sete Passagens, visando conhecer, identificar e esclarecer os aspectos referentes ao emprego de métodos participativos e compartilhados na sua gestão. Realizamos também uma comparação entre as formas de gerência desses espaços protegidos, no intuito de constatar qual deles se aproxima de um modelo de gestão mais comprometido com a inserção de atores locais e com o emprego de mecanismos de governança sintonizados com as novas políticas públicas ambientais vigentes no país.

Dessa forma, enquadramos esta pesquisa na categoria de **descritiva e exploratória**, pelas características da mesma em relação ao grau de novidade e da recente exploração do tema de forma científica. Devemos enfatizar que, por se tratar de uma questão atual no âmbito da gestão das unidades de conservação baianas, encontramos muitas dificuldades na identificação e coleta de dados que melhor fundamentassem este estudo. Praticamente inexistem informações anteriores pertinentes à abordagem proposta por este estudo.

Conforme Campos Filho (2004), a pesquisa descritiva observa, registra, analisa e correlaciona fatos e variáveis e procura descobrir, com a precisão possível, a frequência com que os fenômenos ocorrem, a sua relação e conexão com outros fenômenos, a sua natureza e as suas características. Estudando o fenômeno, a pesquisa descritiva deseja conhecer a sua natureza, a sua composição, processos que o constituem ou nele se realizam. O problema será enunciado em termos de indagar se um fenômeno acontece ou não, de identificar que variáveis o constituem, de como classificá-lo, das semelhanças ou diferenças que existem

entre determinados fenômenos etc. Os dados obtidos devem ser analisados e interpretados de forma qualitativa ou quantitativa, ou, quando pertinente, nas duas formas (RUDIO, 2005). Depois de estudar comparativamente as semelhanças e diferenças que existem entre duas situações, a pesquisa descritiva poderá descrever os fatores que parecem explicar a presença de um fenômeno em uma situação e a sua ausência em outra.

Já a pesquisa exploratória, de acordo com o mesmo autor, via de regra tem como objetivo esclarecer uma situação para a tomada de consciência. Estas pesquisas envolvem levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram, ou têm, experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão. Têm ainda a finalidade básica de desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias para a formulação de abordagens posteriores, proporcionando um maior conhecimento acerca do assunto, a fim de que o estudioso possa formular problemas mais precisos ou criar hipóteses que possam ser pesquisadas posteriormente (GIL, 1991 apud CAMPOS FILHO, 2004).

O desenvolvimento deste projeto passou primeiramente pelo **delineamento da pesquisa**, ou seja, o quê deve ser buscado para permitir a verificação da existência, ou não, de uma gestão participativa nos parques estaduais da Bahia. A busca deste questionamento passa pela questão mais importante a ser respondida, que é conferir se estas áreas estão inserindo os atores locais no seu processo de gerenciamento, utilizando-se ou não de métodos compartilhados e descentralizados.

Para tal, alguns pontos importantes foram pesquisados: os conceitos de governança, o nosso principal referencial teórico, e a sua relação com a questão ambiental; a participação social enquanto instrumento de conservação dos recursos naturais; a evolução da política ambiental brasileira; o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC e os seus instrumentos de governança; o contexto das unidades de conservação na Bahia, no Brasil e no mundo; as ações de planejamento das atividades concretas desenvolvidas pelas UCs junto à população local; as principais dificuldades e conflitos e os procedimentos adotados para resolvê-los; e a engenharia institucional criada, entre outros.

Com relação à **identificação das unidades de pesquisa**, este trabalho analisou o processo de gestão dos parques estaduais da Serra do Conduru – PESC, do Morro do Chapéu – PEMC e das Sete Passagens – PESP. Justificamos a escolha do tema em função de encontrarmos em nossos parques estaduais características comuns, relativas à presença de



terras em mãos de particulares<sup>4</sup>; à existência de recursos naturais essenciais à subsistência de comunidades locais e vizinhas; e à pressão imposta por atividades produtivas, legalizadas ou não. Aliado a esses fatores, existem comunidades que historicamente habitam essas áreas legalmente instituídas.

Após a definição das unidades de pesquisa, foram definidos os **sujeitos da pesquisa**, que no nosso caso são os conselhos gestores dos parques estaduais. Em função do elevado número de comunidades que gravitam em torno dos parques estaduais baianos, algumas delas inseridas nos seus limites, optamos por consultar apenas os membros dos conselhos gestores, desde quando estes fóruns se apresentam como as principais instâncias de construção da governança prevista para áreas protegidas.

Estes Conselhos são constituídos por atores que, na sua maioria, acompanharam o processo de criação dos parques, vivenciam os seus conflitos originais, e em alguns casos são personagens das contendas históricas da gestão desses espaços protegidos, ou, no mínimo, mantêm algum tipo de relacionamento no nível afetivo, social ou produtivo com os mesmos. Assim, como de alguma forma esses indivíduos estão vinculados aos espaços protegidos em questão, exercendo determinadas pressões sobre os mesmos ou sendo por eles pressionados, têm uma gama de conhecimento relevante para o desenvolvimento deste estudo.

Ao definir esses elementos, fizemos uma pesquisa descritiva de cunho qualitativo e quantitativo, desenvolvida no período de setembro de 2006 a outubro de 2007. Ela foi dividida em cinco fases: a) pesquisa bibliográfica e documental; b) definição de princípios utilizados para a análise da governança; c) elaboração de instrumentos para as entrevistas e a sua aplicação a interlocutores selecionados; d) observação participante; e e) análise do material coletado e produzido. A seguir, descreveremos com maior detalhe cada uma dessas fases.

## 1.1 A PESQUISA BIBLIOGRÁFICA E DOCUMENTAL

Essa primeira fase envolveu consultas a publicações especializadas, textos acadêmicos (artigos científicos, teses e dissertações), artigos de jornais e revistas locais e

---

<sup>4</sup> Cabral & Souza (2005), citando Bezerra e Bursztyn (2000), relatam que o processo de criação da maioria das áreas protegidas foi desenvolvido no âmbito técnico, sem a participação de todos os atores envolvidos, criando inúmeros conflitos sócios ambientais, como os conflitos de propriedade.

documentos<sup>5</sup> produzidos por instituições oficiais. Realizou-se também um levantamento de metodologias testadas e/ou validadas no tocante à gestão de áreas protegidas e à avaliação da efetividade do manejo dessas áreas. Foram consultados ainda materiais produzidos pelos próprios agentes sociais – panfletos, manifestos e demais documentos relativos aos processos de criação e gestão das unidades. As atas das reuniões dos conselhos gestores, seus regimentos internos, planos de manejo, diagnósticos ambientais e os decretos de criação também foram objetos de consulta.

Este levantamento bibliográfico e documental localizou materiais arquivados em diversas instituições públicas (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI, Centro de Recursos Ambientais da Bahia – CRA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, entre outros), e principalmente na Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado da Bahia – SEMARH<sup>6</sup>, entidade responsável pela criação e gestão de unidades de conservação no âmbito estadual.

## 1.2 PRINCÍPIOS UTILIZADOS PARA A ANÁLISE DA GOVERNANÇA

Após a análise e estruturação das informações coletadas, partimos para a definição e o diagnóstico das evidências, o que nos permitiu determinar e conceituar as variáveis a serem utilizadas. Para esta pesquisa, que enfoca a gestão participativa em unidades de conservação, tema inserido em políticas públicas de gestão ambiental, buscou-se apoio nas teorias de governança. Uma de nossas referências foi Graham, Amos e Plumtre (2003) que propõem cinco princípios para a avaliação da governança em unidades de conservação: legitimidade e voz, direcionamento, desempenho, prestação de contas e equidade. Os autores ressaltam que

---

<sup>5</sup> Para esse estudo as fontes de dados ou fontes de documentação estão representadas por qualquer material escrito - impresso ou não - coletado ao longo do trabalho, entendendo que todos (atas de reuniões, manifestos, matérias de imprensa etc.) são válidos na compreensão do objeto de estudo por expressar a opinião dos indivíduos ou coletivos envolvidos (CAMPOS FILHO, 2004).

<sup>6</sup> É pertinente colocar que o autor deste estudo é funcionário da SEMARH desde a época de sua criação, quando coordenou, durante cinco anos, o processo de criação de espaços protegidos no estado da Bahia. O fato de ser um técnico desta entidade facilitou sobremaneira o estudo, por causa do acesso às informações e do contato permanente com vários profissionais que atuam na área, principalmente os gestores das unidades de conservação. Todo esse contexto foi favorável ao emprego de técnicas de observação participante, mecanismo que iremos detalhar mais a frente.

estes princípios se sobrepõem, sendo as suas variações determinadas por especificidades relacionadas aos diversos contextos - social, histórico, cultural e tecnológico.

Outro referencial utilizado para analisar os dados e informações geradas são os princípios da boa governança para áreas protegidas, recomendados pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas – PNUD. Ele indica oito princípios: estado de direito; responsabilidade; orientação por consenso; participação de múltiplos atores; igualdade e inclusividade; transparência; abertura à auditoria; e efetividade e eficiência. Esses critérios foram construídos sobre consensos internacionais, expressos nas declarações e princípios acordados nas Nações Unidas e em vários documentos produzidos pelo PNUD.

Para fins deste estudo, os treze princípios acima mencionados foram sintetizados em apenas cinco — **legitimidade e participação de múltiplos atores; igualdade e inclusividade; responsabilidade e transparência; abertura à auditoria e equidade; e efetividade e eficiência** - a partir de um processo de composição, adotando-se critérios de similaridade e inclusão. Dessa forma, as referências citadas nortearam as nossas apreciações, prestando-se tanto para analisar a orientação da gestão das unidades de conservação como para a sua avaliação, conforme descrição a seguir:

1.2.1 Legitimidade e participação de múltiplos atores - os seguintes critérios foram considerados para aferir este princípio:

- i) Presença de instituições democráticas e representativas, baseadas em eleições livres, expressando o respeito aos direitos de cidadania, com liberdade de expressão, associação e a não-discriminação por gênero, raça, cor ou religião;
- ii) Garantia do direito de participação e voz a todos os atores locais no processo de tomada de decisão referente à gestão da UC, seja por meio de associações ou de forma individual (*empowerment*);
- iii) Busca de consenso na mediação de propostas ou interesses conflitantes, visando sempre o bem da coletividade local;
- iv) Decisões tomadas de forma descentralizada e no nível local, fundamentadas em parâmetros ambientais mínimos e estruturadas de maneira a informar e prestar contas à população local;
- v) Participação dos cidadãos nos processos relativos à legislação, ao planejamento, à criação, à implantação e à gestão de UCs, com ênfase no nível local;
- vi) Nível de confiabilidade elevado entre os atores envolvidos na gestão da UC.

### 1.2.2 Igualdade e Inclusividade - critérios a serem considerados:

- i) Existência de estratégias direcionadas para o desenvolvimento humano e para a complexidade histórica, cultural e social das comunidades locais;
- ii) Uniformização de critérios de planejamento, criação e gestão de UCs compatíveis com padrões e direcionamento adotados no país e em convenções e acordos internacionais;
- iii) Existência de leis e regulamentos que estabeleçam propósitos e objetivos claros para as UCs, definindo a competência das autoridades com relação à aplicação dos instrumentos de governança e à participação de organizações e atores locais na gestão das unidades, principalmente nos processos decisórios;
- iv) Elaboração de planos de manejo, regimento interno do conselho e plano anual de gestão nas UCs que reflitam a inclusão dos cidadãos, tenham aprovação formal das autoridades competentes e sejam revisados e atualizados regularmente.

### 1.2.3 Responsabilidade e transparência - compromisso com o público e com instituições parceiras e transparência na prestação de contas (*accountability*) são os critérios a serem considerados.

- i) Clareza na definição de responsabilidades (quem presta contas de que, e a quem);
- ii) Coerência e visão com relação aos conceitos mais tradicionais de prestação de contas públicas (resultados compatíveis com o bom emprego dos recursos disponíveis);
- iii) Instituições públicas responsáveis por zelar pela prestação de contas, incluindo o acesso à informação, capacidade de analisar e denunciar, e habilidade de instaurar processos;
- iv) Capacidade dos cidadãos, sociedade civil e mídia de acessar informações relevantes ao desempenho da gestão das UCs, de empregá-las com poder regulatório e de controlar a sua aplicação.

### 1.2.4 Abertura à Auditoria e Equidade - Serão considerados os critérios abaixo:

- i) Imparcialidade, correção e eficácia na aplicação das normas relativas à UC, incluindo: transparência das normas, conhecimento de sua existência e acessibilidade; direito a recursos em caso de autuação por transgressões;
- ii) Equidade no processo de criação de UCs, respeitando os direitos, conhecimentos e práticas de populações locais; criando mecanismos de compensação e/ou opções para o uso da área e propiciando um equilíbrio apropriado entre os objetivos das UCs (uso direto, estudos científicos, conservação e visitação);

- iii) Equidade na gestão da UC, incluindo práticas que obtenham um balanço favorável entre custo e benefício para população local, como distribuição de renda e preferência na contratação; emprego de conhecimentos e métodos de gestão de recursos tradicionais; práticas eqüitativas de gestão de recursos humanos na equipe da UC; e processo de reconhecimento e trato de injustiças resultantes da criação e implementação da UC, como pagamento de indenizações, se for o caso.

1.2.5 Efetividade e Eficiência: a interação e o desempenho das instituições gestoras com os parceiros interessados (*stakeholders*); serão considerados como critérios.

- i) Eficiência para atingir os objetivos de conservação, visitação e outras demandas locais, bem como capacidade para executar as funções relacionadas ao plano de gestão (regulação e planejamento, controle e aplicação de recursos, geração de renda, parcerias etc.);
- ii) Habilidade e capacidade dos gestores de coordenar esforços, prover informação suficiente para facilitar a cooperação e de lidar com queixas e críticas do público;
- iii) Capacidade de monitorar e avaliar regularmente indicadores ecológicos e culturais, dando resposta aos achados, inclusive identificar riscos e gerenciá-los;
- iv) Capacidade de estabelecer uma política de aprendizado e adequação das ações de gerenciamento, a partir de conhecimentos tradicionais locais, como parte de uma estratégia de gestão integrada (*adaptive management*).

Estes princípios ajudam a sistematizar questões centrais e serem respondidas acerca da construção da governança nos parques. Os envolvidos têm direito a voz? Há autonomia na gestão? Existem instrumentos de gestão – plano de manejo, zoneamento, regimento interno do conselho? Qual a situação dos mesmos? Esta gestão é pautada em planos de longo prazo para a consolidação da governança local? Existem parcerias instituídas? Como está a coordenação entre os parceiros envolvidos na gestão? As informações necessárias estão disponíveis aos interessados? Que relação existe entre os recursos empregados e os resultados obtidos? Quem presta contas de que, e a quem? Existe imparcialidade na aplicação das normas? No processo de criação das unidades houve respeito as direitos da população? Que possíveis injustiças foram cometidas? Quais os principais conflitos relacionados à gestão da unidade, etc. A partir dessas questões, é investigado o processo de construção da governança nas unidades em questão. Definido este referencial, partimos para a realização de pesquisas de campo.

### 1.3 ELABORAÇÃO DE INSTRUMENTOS PARA A ENTREVISTA E SUA APLICAÇÃO A INTERLOCUTORES SELECIONADOS

Utilizamos três técnicas para a coleta de informações: o questionário, a entrevista,<sup>7</sup> e a observação participante. Porém, em função da dinâmica empregada, a utilização dessas ferramentas ora ocorreu em momentos distintos, ora ocorreu de forma paralela e em algumas ocasiões aconteceu de forma simultânea.

O questionário foi elaborado tendo como referência os princípios da boa governança e foi direcionado aos membros dos conselhos gestores dos parques estaduais. Usamos uma dinâmica própria para a aplicação desse instrumento. Num primeiro momento aplicamos um questionário-piloto a fim de validar e refinar o conteúdo e a forma das perguntas. Nesse primeiro contato com os conselheiros, tivemos a oportunidade de conhecer melhor o universo da pesquisa e readequar o documento final, o que permitiu reformular perguntas confusas, acrescentar perguntas que faltavam e controlar o tempo de duração da aplicação, investigando aspectos do trabalho que não constavam no roteiro inicial.

De posse do questionário atualizado, partimos para a aplicação do mesmo. Toda essa atividade coincidiu com as reuniões ordinárias dos conselhos gestores<sup>8</sup> para o exercício de 2007, sendo a primeira realizada no município de Morro do Chapéu no dia 19 de abril, a segunda no município de Ilhéus, no dia 13 de junho, e a última no município de Miguel Calmon, no dia 7 de agosto.

Em todas as reuniões onde foram aplicados os questionários ocorreu a mesma dinâmica. No início do encontro realizávamos uma palestra, tendo como tema a “Gestão participativa em unidades de conservação”, na qual se dava destaque aos conceitos básicos das unidades de conservação, os mecanismos de gestão compartilhada previstos, como as parcerias e a co-gestão, os atuais processos de governança que poderiam se instalar na

---

<sup>7</sup> A entrevista é uma técnica que pode ser aplicada para qualquer segmento de população, inclusive para o público iletrado. Permite a observação do sujeito e a revelação de impressões que são tanto complexas quanto emocionalmente carregadas, podendo-se estudar um número relativamente grande de pessoas em um curto período de tempo. Porém, uma das limitações do método é que a entrevista não consegue captar todas as discrepâncias entre o que o entrevistado diz e o que ele faz, já que as pessoas fazem e falam coisas diferentes em diferentes situações (RUDIO, 2005).

<sup>8</sup> A proposta de analisar grupos focais para complementar a coleta de informações, pautou-se na adoção de uma técnica de pesquisa qualitativa que permitisse não somente explicitar os interesses, os conflitos os problemas e as potencialidades existentes nos parques, mas que verificasse também a percepção dos diferentes atores envolvidos sobre essas unidades e, consequentemente, contribuísse para a legitimação de um processo participativo e democrático, entendendo que, assim, abre-se a possibilidade de um engajamento efetivo dos diversos atores sociais envolvidos e do desenvolvimento de uma postura proativa na resolução de problemas, sob a ótica da co-responsabilidade.

unidade, entre outros temas. As apresentações foram proferidas de forma interativa, possibilitando aos participantes a oportunidade de contribuir com sugestões e questionamentos, principalmente a respeito da gestão da unidade, dos conflitos locais e do funcionamento do conselho. Nesses encontros, o autor teve também a oportunidade de exercer a observação participante.

Finalizada a apresentação, realizávamos alguns esclarecimentos com relação ao objeto da pesquisa, como as questões deveriam ser respondidas, garantíamos o sigilo das informações e deixávamos clara a opção de cada um de se identificar ou não. Findas as dúvidas, os questionários eram todos distribuídos ao mesmo tempo, estipulando-se o tempo máximo de uma hora para o seu preenchimento. Essa estratégia, além de aproveitar um momento ímpar em que todos os conselheiros estavam reunidos em um único espaço, permitia que as questões fossem respondidas adequadamente. Com o esclarecimento prévio e sem nenhum tipo de pressão, os indivíduos se mostravam mais seguros e desinibidos.

Após o encerramento da reunião do conselho gestor, fazíamos um encontro com o gestor do parque, com o intuito de realizar uma entrevista<sup>9</sup> semi-estruturada. Estas entrevistas tiveram como norte identificar as percepções do poder público acerca dos parques, dos demais grupos de interesse, da conservação da biodiversidade e dos movimentos realizados no sentido de fazer com que o parque cumpra o seu papel no que diz respeito à sustentabilidade. Foram também abordados aspectos relativos à administração da unidade, como equipamentos, equipe técnica, captação de recursos, processo contábil, parcerias ou co-gestões, número de visitantes, entre outras informações, (vide anexo 2 – Roteiro de entrevista - avaliação da gestão participativa nos parques da Bahia).

Todo esse procedimento (reunião ordinária do conselho, apresentação da palestra, esclarecimentos com relação ao objeto da pesquisa, aplicação do questionário e entrevista semi-estruturada) ocorreu no período de um dia de trabalho por unidade estudada. O resultado final foi a aplicação de 45 questionários, correspondendo ao número total de conselheiros<sup>10</sup> titulares presentes nas três reuniões (14 no Morro do Chapéu, de um total de 17, 16 na Serra do Conduru, de um total de 19 e todos os 15 na reunião das Sete Passagens), além de três entrevistas semi-estruturadas aplicadas a cada um dos gestores dos parques.

---

<sup>9</sup> A entrevista, segundo Rudio (2005), é um encontro entre duas pessoas, com a finalidade de uma delas obter informações a respeito de determinado assunto, por meio de uma conversa de natureza profissional. É um procedimento utilizado na investigação social, para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social. Assim, as entrevistas se constituem em uma das mais importantes fontes de evidência, sendo fundamentais para o levantamento de dados primários.

<sup>10</sup> O conselheiro é aqui definido como todos os membros do conselho gestor legalmente escolhidos para representar entidades vinculadas à gestão das UCs.

## 1.4 A OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE

A observação participante contribuiu para um melhor diagnóstico do objeto de estudo, por meio do acompanhamento de algumas assembleias de associações locais e na participação em reuniões dos conselhos gestores. Ao comentar o emprego das técnicas de metodologia participativa e observação participante, Thiollent (2003; p, 15) afirma que na observação participante “os pesquisadores estabelecem relações comunicativas com pessoas ou grupos de situações investigadas”. Com relação à praticidade do método, o mesmo autor comenta:

Com a observação participante é necessário produzir conhecimentos, adquirir experiências, contribuir para a discussão ou fazer avançar o debate acerca das questões abordadas. Parte das informações geradas é divulgada, sob formas e por meios apropriados, no seio da população. Outra parte da informação, cotejada com resultados de pesquisas anteriores, é estruturada em conhecimento. Estes são divulgados por canais próprios às ciências sociais (revistas, congressos, etc.) e também por canais próprios a esta linha de pesquisa (THIOLLENT, 2003; p. 15).

Dessa forma, a observação participante é um tipo de pesquisa social com base empírica, concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo. Pesquisadores e participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo. Nessa técnica ocorre o envolvimento, mas não há a previsão de ação planejada de intervenção direta na realidade vivenciada (THIOLLENT, 2003).

Ainda segundo o autor, o emprego desta técnica objetiva também uma melhor aceitação dos pesquisadores por parte dos participantes de um problema ou situação investigada. Assim, a observação, neste caso, consiste em uma identificação com os valores e os comportamentos necessários para aceitação dos pesquisadores pelo grupo considerado.

A observação participante é vista também como uma técnica de trabalho de campo que permite sistematizar o processo de coleta de dados por aproximar o pesquisador do objeto de pesquisa, facilitando e dinamizando o processo de construção do conhecimento (SÁ, 1994 apud OLIVEIRA, 2002). Oliveira (2002) cita ainda Triviños (1987, p. 135), que afirma que “a técnica de coleta de informações mais importante para a pesquisa qualitativa é a observação participante”.

Assim, a partir dessa técnica de metodologia participativa, que leva em consideração principalmente os pontos de vista dos atores envolvidos no processo, evidenciamos as



formas de relações existentes entre as comunidades locais e as unidades de conservação em questão, as razões dos problemas ambientais e socioeconômicos atuais e pretéritos e os impactos deles sobre estas unidades e o seu entorno, sempre aliando e compatibilizando o saber científico e o conhecimento das populações locais.

Reunido o material, definidos os princípios para a análise, aplicados os questionários e realizadas as entrevistas, a etapa final deste estudo consistiu no diagnóstico do material produzido. Em sua essência, a análise de dados em pesquisa científica se dá no momento em que os dados coletados são separados e analisados, para que possam ser utilizados para responder à pergunta de pesquisa, iniciando-se assim o processo de validação do modelo apresentado.

### 1.5 COMO SE ANALISOU O MATERIAL COLETADO E PRODUZIDO

É fundamental ter em mente que o uso dos princípios escolhidos se propõe a avaliar a gestão participativa nos parques estaduais, os mecanismos de governança na gestão dos mesmos e como este contexto se refletiu na efetividade das ações. Assim, os questionários, as entrevistas e a observação participante complementam os dados colhidos na leitura dos documentos coletados, contribuindo para formar uma imagem mais completa e fidedigna do objeto estudado.

Para a análise do material coletado e produzido, usaram-se técnicas qualitativas e quantitativas, de forma simultânea e integrada. A nossa abordagem reconhece a legitimidade dessas duas vias de pesquisa e busca, se e quando necessário, a sua integração, uma dando respostas às perguntas que a outra pelas suas próprias limitações não consegue dar. Portanto, as técnicas de pesquisa qualitativa devem ser sempre complementadas com abordagens de cunho quantitativo e vice-versa (VIERTLER, 2001 apud SILVA, 2004). Segundo ainda o autor, o que existe na verdade é uma indissolubilidade lógica e metodológica entre a abordagem quantitativa e qualitativa, pois são como as duas faces da mesma moeda.

Toda pesquisa pode ser, ao mesmo tempo, quantitativa e qualitativa. Na prática ocorre que toda investigação baseada na estatística, que pretende obter resultados objetivos, fica exclusivamente no dado estatístico (SILVA, 2004). O autor reforça a sua posição afirmando que raramente o pesquisador aproveita essa informação para avançar numa interpretação mais ampla, ficando apenas no ideal de estabelecer que existe entre os

fenômenos uma relação estatisticamente significativa. Rudio (2005), entre outros, chama a atenção para o fato do emprego das técnicas qualitativas poder coexistir tranquilamente com a aplicação de técnicas quantitativas.

Porém, devemos ressaltar que, apesar da necessária complementaridade, existem alguns aspectos inerentes a cada uma das técnicas citadas. A pesquisa qualitativa caracteriza-se por responder a questões particulares e trabalha com um nível de realidade que não pode ser totalmente quantificado, ou seja, com motivos, crenças, valores, comportamentos e percepções individuais (CAMPOS FILHO, 2004). Ela difere do método quantitativo porque não emprega um instrumental estatístico como base para analisar um determinado problema. Trata-se de uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno, uma vez que a quantificação, em certos casos, apresenta limitações ao tentar explicitar problemas complexos.

Como a nossa intenção é avaliar a gestão participativa nos parques estaduais da Bahia, o questionário utilizado junto aos membros dos conselhos gestores tinha basicamente duas funções: primeiro, coletar informações sistematizadas relativas aos aspectos ambientais, econômicos, sociais e culturais das unidades e, segundo e mais importante, servir como um instrumento de avaliação. Este instrumento, fundamental para nortear o nosso diagnóstico e que possibilitou valorar a gestão das unidades de conservação, adota técnicas de análise quantitativa, proporcionando o cruzamento das informações coletadas nas diferentes unidades. O modelo estruturado é composto por seis setores (gestor do parque, financiamento, avaliação das relações sociais e políticas, avaliação do âmbito legal, avaliação do âmbito planejamento e avaliação do âmbito conhecimento), divididos em 25 questões (variáveis e subvariáveis). Cada uma delas contém cinco alternativas (0, 1, 2, 3 e 4) e tem uma pontuação de 4,0 pontos, perfazendo, portanto, um total de 100 pontos. As 25 questões foram divididas em grupos de cinco, não necessariamente seqüenciadas na estrutura do questionário. Cada grupo tem uma relação direta com um dos princípios da governança, descritos anteriormente (vide anexo 1 - Questionário de avaliação da gestão participativa nos parques estaduais da Bahia).

O valor de cada variável foi obtido por meio do somatório geral das alternativas assinaladas, dividido pelo número de conselheiros entrevistados. Nos casos em que a divisão não obteve um numeral inteiro, recorreu-se às regras matemáticas de aproximação.

Essa matriz de avaliação se baseia na construção de cenários de gestão para cada variável ou subvariável relacionada aos princípios estabelecidos e que correspondem a valores específicos, em que a situação com pontuação máxima (4) equivale ao “ótimo de

gestão” para aquela variável ou subvariável específica. Dessa forma, o **cenário ótimo ou total ótimo** corresponde às melhores condições que os parques podem atingir no emprego de mecanismos de governança ambiental. O **cenário atual ou total alcançado**, por outro lado, corresponde à situação da respectiva unidade no momento da avaliação (FARIA, 2006).

Dessa forma, o ótimo numérico de cada princípio é a soma da pontuação máxima alcançada pelas variáveis e subvariáveis analisadas, ou seja, 20 pontos. O valor atual de cada princípio, portanto, corresponde à soma das pontuações alcançadas pelas suas variáveis e subvariáveis. Para valorar a gestão participativa nos parques estaduais, realizou-se o somatório total alcançado por todas as variáveis e subvariáveis. A escala de qualificação adotada para a avaliação tem cinco níveis (0 a 4), associados a uma ponderação percentual que expressa o grau de gestão participativa, desde **insatisfatória a muito satisfatória**, conforme quadro abaixo.

QUALIFICAÇÃO	% DO ÓTIMO	SIGNIFICADO
0	< 35	<p><b>Gestão insatisfatória</b></p> <p>O parque tem uma administração altamente centralizada, sem a mínima participação de atores locais desde o seu processo de criação. Não existem gestor nomeado nem instrumentos que auxiliem na gestão (conselho gestor, planos de manejo, plano anual de gestão). Os seus limites não foram demarcados, gerando conflitos fundiários. Inexistem equipamentos de apoio à gestão e a unidade carece dos recursos mínimos necessários e, por isso, não existem garantias para a sua permanência em longo prazo. Os objetivos de conservação não são alcançáveis.</p>
1	36-50	<p><b>Gestão pouco satisfatória</b></p> <p>O parque dispõe de alguns recursos e meios indispensáveis para a sua gestão, contudo, abaixo de um nível mínimo aceitável. Existe um gestor nomeado residindo no local, mas ele não envolve os atores locais. A área encontra-se demarcada, porém, os limites não são aceitos pela comunidade, existindo conflitos pela posse da terra. Não foram elaborados instrumentos de gestão e o conselho gestor implantado se reúne raramente. A área tem alta vulnerabilidade e durabilidade duvidosa. Os objetivos de conservação dificilmente serão alcançados.</p>
2	51-75	<p><b>Gestão medianamente satisfatória</b></p> <p>O parque dispõe de elementos mínimos necessários para uma gestão participativa, contudo, apresenta deficiências que minam a sua efetividade. Existe um gestor nomeado, residente no local e aceito pela comunidade. Existe um conselho gestor implantado e funcionando, porém, pouco frequentado. Existe uma estrutura de apoio à gestão (sede e equipamentos) que facilita o acesso a UC. Parceiros foram identificados e acordos de cooperação efetivados, existindo recursos financeiros mínimos. Os limites estão definidos e aceitos, contudo, as questões fundiárias ainda não foram totalmente resolvidas. Existe um plano de manejo elaborado ou em fase de elaboração. Algumas normas e regulamentos não são respeitados, gerando conflitos que comprometem o alcance dos objetivos da unidade.</p>
3	76-90	<p><b>Gestão satisfatória</b></p> <p>Os fatores e meios que possibilitam a gestão participativa estão sendo atendidos adequadamente. O parque possui um gestor que administra a unidade de forma participativa e compartilhada, com uma estrutura de apoio à gestão (sede e equipamentos) que facilita o acesso dos atores. Existe um conselho gestor atuante e mobilizado. Algumas parcerias e co-gestões foram implementadas e existem recursos financeiros compatíveis. Os limites da UC estão definidos e aceitos e a sua situação fundiária encontra-se praticamente regularizada. Contudo, seu plano de manejo está desatualizado e algumas normas não são respeitadas, gerando pequenos conflitos. As atividades se desenvolvem normalmente e com bons resultados, garantido que os objetivos de conservação sejam atingidos.</p>

4	91-100	<p style="text-align: center;"><b>Gestão muito satisfatória</b></p> <p>O parque adota sistematicamente diversos mecanismos de gestão de forma participativa, descentralizada e transversal. O gestor dispõe de uma equipe técnica qualificada e de infra-estrutura física e equipamentos suficientes para o bom desempenho das funções. O conselho gestor é atuante, os instrumentos de gestão encontram-se atualizados e todas as normas e regulamentos são aplicados e respeitados. A situação fundiária está regularizada e os principais conflitos já foram mitigados. A UC conta com todos os meios para uma gestão eficiente de acordo com as demandas atuais. O cumprimento dos objetivos de conservação está garantido.</p>
---	--------	---

**Quadro 1:** Escala de qualificação e ponderação da gestão participativa dos parques estaduais da Bahia  
 Fonte: Adaptado de CIFUENTES; IZURIETA E DE FARIA (2000).

O modelo utilizado neste estudo foi adaptado de uma metodologia utilizada por Cifuentes, Izurieta e De Faria (2000). Os indicadores definidos por estes autores foram validados em exercícios de avaliação realizados em diversas áreas protegidas da América Latina, sendo considerados básicos para medir a efetividade de manejo de espaços protegidos. Por se tratar de um procedimento flexível, permitiu que fizéssemos as devidas adaptações para a nossa realidade, pois o método facilita a inclusão, eliminação ou modificação de indicadores e variáveis, de acordo com as características intrínsecas de cada área protegida.

Usamos também como referência dois trabalhos que objetivaram avaliar a efetividade da gestão de áreas protegidas. Ambos têm como referencial teórico a mesma metodologia que balizou este trabalho. O primeiro deles foi produzido pelo Instituto de Pesquisas da Mata Atlântica, IPEMA (2003), que realizou uma avaliação do manejo das unidades de conservação situadas no Corredor Central da Mata Atlântica. O segundo foi um estudo que avaliou a efetividade da gestão das Áreas de Proteção Ambiental - APA do Estado da Bahia, produzido por Carvalho (2004).

O modelo de entrevista semi-estruturado, que também norteou a nossa análise, foi concebido para subsidiar uma análise de cunho qualitativo. Foi composto por 21 questões abertas e duas fechadas e trata de temas específicos, notadamente relacionados às questões administrativas e operacionais da unidade. A análise qualitativa foi também enriquecida com os resultados obtidos por meio da observação participante, que teve como função primordial preencher lacunas deixadas pela entrevista e pelo questionário.

A análise qualitativa e quantitativa permitiu estabelecer um cruzamento de todas as informações coletadas e produzidas, apresentadas de forma descritiva e ilustradas por meio de gráficos. A pesquisa permitiu também identificar e analisar diversos aspectos da gestão dos parques estaduais, avaliando pontos no que concerne às principais características ambientais e socioeconômicas, os instrumentos de governança, a efetividade das ações

adotadas e questões relativas à comunicação. Permitiu ainda identificar os grupos sociais mais significativos para a gestão dos espaços protegidos e os conflitos percebidos por eles.

No capítulo seguinte faremos uma análise dos fundamentos básicos da governança e da sua relação com a componente ambiental. Discutiremos também os conceitos de governança enquanto referencial teórico e o seu vínculo com a problemática da implementação de áreas protegidas, em especial, as de proteção integral. A política ambiental brasileira também será objeto de análise.

## 2 GOVERNANÇA E MEIO AMBIENTE

Conforme detalhado no capítulo anterior, os princípios da boa governança serviram para nortear as análises das informações produzidas. Como esta pesquisa enfoca a gestão participativa em unidades de conservação, tema inserido em políticas públicas de gestão ambiental, procuraremos evidenciar neste capítulo os caminhos de construção de uma governança que apontem para uma gestão alicerçada na ampla participação da comunidade nos processos de tomada de decisão.

### 2.1 ORIGEM, CONCEITUAÇÃO E RELAÇÃO COM OS ESPAÇOS PROTEGIDOS

A questão ambiental, nas últimas décadas, tornou-se parte essencial da agenda política mundial, por causa da importância vital que os sistemas ecológicos desempenham na esfera da produção e reprodução do modelo de desenvolvimento dominante. A relevância do tema para a reflexão sobre a governança global deriva de uma série de fatores complexos e interligados, pois é patente o caráter transnacional da problemática ambiental, visto que ela não respeita fronteiras nacionais, sendo parte de responsabilidades globais.

Isto implica na costura de arranjos políticos sólidos e suficientemente harmônicos, comprometidos com as futuras gerações, além de uma visão multidimensional da problemática do desenvolvimento como um todo. Assim, um processo de governança democrático exige a participação de indivíduos e coletividades, exigindo, portanto, divisão de responsabilidades e cumprimento de acordos<sup>11</sup> estabelecidos, objetivos difíceis de serem alcançados face às assimetrias de poder, sobretudo quando se leva em conta as tensões entre países no eixo Norte-Sul.

Sob vários aspectos é possível considerar a Conferência de Estocolmo, o primeiro encontro no âmbito da ONU sobre meio ambiente, e a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, ambas em 1972, como marcos da governança

---

<sup>11</sup> Sendo um processo complexo e multifacetado, a governança – nos diferentes níveis de análise (local, regional, nacional e global) - comporta inexoravelmente uma multiplicidade de atores e atuações no campo da representação social, racionalidade econômica e ação política. Isso exige diversas estratégias, de acordo com os objetivos e resultados esperados, segundo a lógica dos agentes diretamente envolvidos. (SILVA, 2006).

ambiental em escala planetária. Foram os primeiros grandes esforços de caráter global, envolvendo os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, tendo em vista um diagnóstico preocupante que apontava para a deterioração crescente dos ecossistemas e degradação das condições de vida no planeta.

De acordo com Cozzolino (2005), o termo governança (*governance*) teve origem em um artigo de Ronald Coase, intitulado *The Nature of the Firm*, publicado em 1937, tratando da relação de integração entre firmas e parceiros externos. Na década de 1970 o tema foi abordado por autores como Oliver Williamson, que contribuiu para a sua divulgação. A proposta original foi substituir o conceito de uma gestão vertical e hierarquizada pelo de organização global e em rede, considerando também as demandas geradas por práticas administrativas que incluem parceiros externos, como nos casos de terceirização de serviços. Estes conceitos foram trazidos para o campo da administração mediante a abordagem da governança corporativa, como as práticas adotadas pelas empresas junto a seus acionistas, conselhos fiscais e auditores, visando otimizar o desempenho e facilitar a entrada de capital (NETO, 2004).

A partir dos anos 1980, o termo governança passou a aparecer, com mais frequência em documentos sobre gestão pública, designando os processos de tomada de decisão e controle social em que se incluem outros atores além dos governamentais. O termo “governo” começa a se configurar não mais como um processo de construção da gestão pública, mas antes como sinônimo de poder público, uma organização, em muitos aspectos, distante dos anseios da sociedade (COZZOLINO, 2005).

Segundo o autor, a consolidação do termo aconteceu nesta mesma década quando o neoliberalismo se afirma como filosofia econômica dominante e o Banco Mundial passa a orientar e apoiar um conjunto de reformas estruturais nos estados nacionais, objetivando implantar um novo modelo de gestão que adequasse as estruturas administrativas dos países à abertura generalizada dos mercados. Ainda nesse período, a expressão “má governança” começou a ser associada ao fracasso de projetos de desenvolvimento financiados por esta instituição, em função da forma inadequada pela qual os recursos eram geridos pelos estados nacionais.

Como solução, são propostas pelo Banco Mundial reformas estruturais, com a inclusão de outros atores sociais<sup>12</sup> na gestão dos recursos públicos. Assim, as designadas

---

<sup>12</sup> O fortalecimento dos mecanismos da democracia participativa vem sendo estimulado por organismos internacionais, como o Banco Mundial, que adotou a bandeira do fortalecimento da sociedade como imperativo para os programas que financia. A expressão *empowerment* (empoderamento) se consagrou como componente indispensável em toda a elaboração

políticas de “boa governança” passaram a ser a tônica dos programas de reforma do Estado, preconizadas e apoiadas pelas agências de cooperação internacional (COZZOLINO, 2005). Essas exigências vêm intrinsecamente associadas à capacidade governativa e viraram requisitos para um desenvolvimento sustentável, que incorpora ao crescimento econômico a equidade social e os direitos humanos.

De acordo com Silva (2006), em 1992 é constituída a Comissão Sobre Governança Global, que elabora um relatório denominado *Nossa Comunidade Global*, que analisa as estruturas de governança em nível mundial, propondo diretrizes para o tema e indicando o que deve ser feito para que a comunidade humana administre melhor os seus assuntos. Este documento define governança como as diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram os seus problemas comuns, dentro de um processo contínuo em que é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações de cooperação, mesmo por intermédio de acordos informais.

A premissa central é que a estabilidade global depende da negociação de acordos e consensos e que esta construção está atrelada à soberania e à gestão democrática das nações. Outro aspecto contemplado no relatório diz respeito à filosofia da cooperação internacional, na qual a relação entre países doadores e receptores deixa de ser vista sob uma ótica de “caridade e dependência” e passa a ser construída sob um enfoque de “interdependência e mútuas obrigações contratuais.”<sup>13</sup> Assim, a beneficência praticada entre governos perde espaço para o pagamento por serviços prestados, no qual a contrapartida assumida pelos países em desenvolvimento, na maioria das vezes, está associada à prestação de serviços e atividades de preservação e conservação ambiental.

É importante introduzir a discussão sobre os vários conceitos de governança, visto que, atualmente, o uso generalizado e indiscriminado deste conceito tem gerado diversas significações que, em muitos casos, se confundem com a de governabilidade. Normalmente a condição de governabilidade associa-se às condições de poder de um governo, vinculadas à sua legitimidade para formular e implementar políticas públicas. Estas condições, mesmo intrinsecamente ligadas às estratégias de governança, são mais abrangentes, sendo que ambos os conceitos estão relacionados e se condicionam mutuamente. A governabilidade

---

de estratégia de desenvolvimento sustentável. Associada a ela, o jargão da burocracia internacional adotou também o conceito de *stakeholder* (atores envolvidos no processo) como referência igualmente indispensável (BURSZTYN, 2001).

<sup>13</sup> O Banco Mundial passou a reconhecer de forma mais explícita que o sucesso de seu modelo de desenvolvimento depende de profundas mudanças na engenharia política e social das sociedades em que atua. O conceito de governança foi definido então como a forma pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao seu desenvolvimento (BORGES, 2003).



fundamenta-se no suporte político dos governos e nas instituições voltadas para sustentar um conjunto de políticas sociais e ambientais. A governança tem como foco ações, acordos e contratos construídos nas redes dos *stakeholders*, estabelecendo padrões de conduta e comportamento *ex-ante* com vistas à solução de conflitos *ex-post*. (NETO, 2004).

Assim, pode-se entender a governabilidade como os acordos ou relações que dão condições de governar e a governança como os acordos que constroem uma forma de coordenar um sistema, criando condições para a implementação eficiente das políticas. Esta distinção, mesmo que tênue, é importante, visto que o pacto do desenvolvimento sustentável deve pressupor uma estrutura de governança, e o eco-comprometimento dos atores locais somente será consolidado se estiver vinculado a estas estruturas.

Governança não é o mesmo que governo. Em casos extremos, pode haver governança sem governo e governo sem governança (CAMARGO, 2003). Para ela, governo sugere uma autoridade formal, dotada de poderes, inclusive o de polícia, que garante a implementação de políticas instituídas. Governança refere-se às atividades apoiadas em objetivos comuns e partilhados, que abrangem tanto as instituições governamentais quanto mecanismos informais, de caráter não-governamental, mas que só funcionam se forem aceitos pelos principais atores de um determinado processo. Portanto, para esta autora, governança é um fenômeno mais amplo do que governo.

Loureiro (2007) comenta que, apesar de governança ter a ver com governo e, principalmente com o Estado, existe no conceito a tentativa de se efetivar uma instância pública não-estatal,<sup>14</sup> para chegar a um novo modo de governar. Isto se faz por meio de novas práticas democráticas com as quais se tenta desprivatizar o Estado, ou seja, por meio de ações que façam com que o Estado não esteja a serviço de uma classe, casta ou estamento dominante. Assim, a idéia de governança surgiria no vazio da governabilidade, provocado pela redução dos governos, resultado das exigências das políticas neoliberais e da aplicação do conceito de reengenharia aos processos públicos.

Nesse novo modo de governar, o Estado perde o monopólio de produção e proteção do bem público, porquanto surge com força a idéia do público não-estatal, deslocando interesses e alguns papéis para a sociedade civil (MILANI, 2006). Esse modelo, segundo o

---

<sup>14</sup> Alguns autores fazem críticas ao conceito de governança, defendendo que o mesmo estaria sendo usado como um instrumento tecnocrático de gestão, na mão de burocratas e economistas, o que tenderia a diminuir a dimensão política de conflito que é parte das relações econômicas e sociais (MILANI, 2006). O próprio conceito de governança apresentado no relatório Nossa Comunidade Global considera a construção da governança “um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes”. Fica a dúvida: até que ponto o termo “acomodar” significaria minimizar ou suprimir os conflitos ou equacionar posições diferenciadas?

autor, exige uma maior complexidade do sistema decisório público: a decisão pública não é mais exclusivamente governamental, o governo é central, mas é menos abrangente que os chamados processos de governança. Exige, igualmente, distribuição do poder de decisão entre diversos atores, implicando intensa negociação na definição das regras políticas e criando a necessidade de descentralizar as decisões e os recursos.

Portanto, se o conceito de governabilidade se remete aos condicionantes do exercício da autoridade política, governança qualifica o modo de uso dessa autoridade. Envolve, além das questões político-institucionais de tomada de decisões, as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade, no que se refere ao processo de definição, acompanhamento e implantação de políticas públicas. Em suma, a maior ou menor capacidade de governança depende, por um lado, da possibilidade de criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes; de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas e, por outro, da capacidade operacional da burocracia governamental, seja nas atividades de atuação direta, seja naquelas relacionadas à regulação das políticas públicas (AZEVEDO & ANASTÁSIA, 2002). Destacaremos a seguir alguns conceitos de governança que julgamos mais estreitamente relacionados com a gestão ambiental, mais precisamente com a administração de unidades de conservação.

Segundo as Recomendações do V Congresso Mundial de Parques da União Internacional para Conservação da Natureza (UICN), realizado em 2003 na África do Sul, o conceito de governança envolve a “interação entre as estruturas, os processos, as tradições e os sistemas de conhecimento que determinam a forma em que se exerce o poder e a responsabilidade e se adotam as decisões, e em que os cidadãos, e outros diretamente interessados, expressam sua opinião”. Este conceito se aplica às áreas protegidas em todos os níveis: local, nacional, regional e mundial.

Segundo Toni et al (2006), a expressão governança foi criada para diferenciar processos centralizados (baseados no exercício de uma autoridade) ou processos completamente descentralizados (como o estilizado mercado perfeito da economia neoclássica) daqueles em que o uso dos recursos deriva de decisões coordenadas voluntariamente pela organização dos próprios atores, que, acabam por criar normas e instituições que se impõem como práticas correntes. No entendimento de Silva (2006), governança significa o aumento da capacidade de governar no nível local. Este aumento de governabilidade local está associado ao fenômeno da gestão compartilhada de interesses comuns, no qual a comunidade de interessados passa de consumidores a definidores e gestores políticos.

No entanto, Neto (2004), aborda o conceito de governança pelo viés político, como a conjunção de forças, habilidades e recursos de diferentes atores, visando criar condições de implementação de uma política. Destaca-se a sutil diferença entre as condições de governar e as condições de implementar políticas. Para Camargo (2003), a governança se apresenta como um conjunto de mecanismos que fortalecem a capacidade de governar e expandir os instrumentos de gestão, ampliando a eficácia dos resultados e a mobilização dos atores mais estratégicos.

Nesta perspectiva Cozzolino (2005), ao fazer referência a Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004) apresenta uma conceituação de governança democrática, como sendo os padrões de interação entre instituições governamentais, agentes privados e atores sociais, que realizam a coordenação e promovem ações de inclusão e participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas. Tal padrão de interação entre governo e sociedade se expressa em canais ou arenas, institucionalizados ou não, que no caso dos espaços protegidos, se materializa na figura dos conselhos gestores.

Segundo o mesmo autor, existem duas correntes distintas de visões com relação ao conceito de governança. A primeira pode ser denominada como “socialdemocracia de cunho neoliberal”, enfatizando principalmente a necessidade de modernização e de enxugamento do Estado. Sob esta ótica, ressalta os aspectos gerenciais da gestão pública, a inserção de novos atores, pelo acréscimo de visões, saberes e potencialidades. A segunda corrente é “democrático-participativa”. Visa estimular a organização da sociedade civil e promover a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de um maior envolvimento da população. Ela não preconiza o afastamento do Estado de seus papéis de mediação e coordenação, mas entende como fundamental a participação ativa dos setores sociais nas instâncias decisórias.

O Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas - PNUD define governança como o exercício de autoridade política, econômica e administrativa na condução dos assuntos de um país, em todos os níveis. Inclui os mecanismos, processos e instituições por meio das quais os cidadãos e os grupos articulam os seus interesses, exercem os seus direitos legais, cumprem as suas obrigações e resolvem as suas diferenças. Este conceito reconhece que o poder existe dentro e fora da autoridade formal e das instituições governamentais (DRUMMOND; FRANCO; NINIS, 2006).

Dessa forma, entendemos que a governança consiste no estabelecimento de um sistema de normas, condutas e comportamentos inseridos em um redesenho estratégico que envolve a participação de variados atores sociais (ONGs, associações, iniciativa privada e

outros interessados). Eles compartilham da capacidade governativa do Estado, na identificação dos problemas da sociedade, na formulação de políticas públicas e na sua implementação. Seja qual for o enfoque, entendemos que as estruturas de governança devem se fazer presentes nos diferentes níveis sistêmicos, nas relações internacionais, nas composições de governos (nacionais, estaduais e municipais), na implantação de políticas públicas, nas cadeias produtivas e em várias outras instâncias da ordem social.

Este processo deve ter como foco principal a construção de uma visão coletiva da realidade local e de seu contexto, com base no envolvimento dos atores sociais, na co-responsabilidade e na efetivação de parcerias entre governo e sociedade. O fundamental é que estas novas formas de relacionamento rompam com a visão hierárquica e vertical de poder, estabelecendo uma relação em que o envolvimento da sociedade local contribua para promover o controle social das ações governamentais. O processo se caracteriza, assim, por uma distribuição horizontal do poder, com base nos atores locais como sujeitos do processo, ampliando o sentido de governo local para uma governança local (MMA, 2006).

Assim como na governança ambiental, a transversalidade implica também na articulação de amplos e diferenciados grupos de interesse, no respeito às leis, no cumprimento de obrigações e na resolução de diferenças, dentro e fora dos governos (DRUMMOND; FRANCO; NINIS, 2006). De acordo com os autores, para que a transversalidade seja realmente defendida e implantada, é necessário tanto a força específica e capacidade de convencimento, quanto a efetividade dos instrumentos capazes de traduzir a transversalidade em governança eficaz. Assim, conselhos gestores, parcerias e planos de manejo em UCs podem desempenhar um importante papel de laboratórios de governança ambiental, afetando para melhor a forma de gerir nossas unidades de conservação ou outras políticas ambientais.

Contudo, temos que considerar que os processos de governança e de descentralização não são uma panacéia. Como em qualquer outro exemplo de desenho institucional, eles são adequados em certos casos, mas não em outros. Da mesma forma, não substituem, no vazio, o poder de coordenação do Estado. Práticas de governança têm tanto mais chance de vingar quanto mais forte forem o Estado e a própria sociedade civil. Em caso contrário, essas práticas correm o risco do insucesso. A governança tem características duais, pois tanto pode servir para mascarar um processo de concentração de poderes, como pode auxiliar nos esforços das comunidades de aumentar a sua capacidade de soberania e governabilidade (SILVA, 2006).

Dessa forma, o governo assume o papel de facilitador e de ativador de relações e compromissos entre os setores, promovendo e coordenando as interações, compartilhando responsabilidades e eliminando a burocracia desnecessária. O apoio institucional, por sua vez, garante um espaço de negociação e articulação entre os diferentes segmentos dos grupos e entre eles e atores externos que afetam ou podem afetar o desenvolvimento local. Tal articulação, em tese, permite que a população local participe e tenha papel de peso nas decisões que afetam o desenvolvimento do espaço onde vivem (TONI et al, 2006).

Essa função de facilitador reforça a discussão sobre a neutralidade<sup>15</sup> do Estado, ou seja, a idéia de que ele deve pairar livremente sobre grupos capacitados e interesses em conflito, agindo como um árbitro imparcial do cumprimento das "regras do jogo". De fato, qualquer idéia de governança sempre irá pressupor certo grau de capacitação dos indivíduos que estão sendo governados. Ou seja, qualquer definição de governança passará pela idéia de democratização e de legitimidade ou de comunicação aberta e reflexividade coletiva (PLATIAU, 2004).

Camargo (2003) comenta que a busca de governança introduziu a prioridade para o fortalecimento do poder local e para os processos de descentralização, acompanhados da valorização dos movimentos comunitários, das micro e pequenas empresas e da promoção do associativismo, especialmente o empoderamento dos principais atores através da capacitação, do desenvolvimento institucional e da democracia em rede. Para a autora, governança depende de vontade política que por sua vez depende da evolução da consciência ambiental.

Assim, em nome de uma consciência ambiental e visando amenizar a degradação dos recursos naturais e garantir a proteção de amostras significativas e representativas dos biomas, o poder público decide realizar a criação de espaços protegidos sob a forma de unidades de conservação. O gerenciamento de uma UC, de forma simplificada, implica no estudo, criação e implementação de medidas para a sua consolidação, dotando-a de mecanismos que permitam a eficaz proteção e conservação de sua biodiversidade. Estes mecanismos devem ainda incluir a melhoria da qualidade de vida das comunidades locais, via desenvolvimento sustentável, além do envolvimento das mesmas na gestão dos seus recursos.

---

<sup>15</sup> Se esta evolução foi vista como positiva por muitos analistas, outros alertam para o fato de o Estado delegar funções para atores do setor privado, ou ignorar as suas obrigações para com os cidadãos. Tomam como exemplo as ONG's que estariam desempenhando tais funções, como a implantação e monitoramento de projetos. Além disso, há o risco de atores da sociedade civil organizada agirem por interesses próprios, e não em nome do interesse geral (PLATIAU, 2004).

Assim, além de ser um espaço direcionado principalmente para a preservação e/ou conservação ambiental, a unidade de conservação começa a ser vista pelos formuladores de políticas públicas como uma oportunidade de gerar novas formas de ocupação e renda para segmentos da população local que, em geral, não tem a qualificação necessária para se inserirem nos setores urbanos em expansão (ANGELO, 2003).

Recentemente, alguns autores têm discutido e sugerido a aplicação do conceito de governança para fundamentar atividades de monitoramento e acompanhamento da gestão de áreas protegidas. De acordo com Drummond et al (2006), a implementação dos mecanismos de governança deve assegurar ainda a diminuição da corrupção e o atendimento das necessidades e visões das minorias mais vulneráveis da sociedade, as quais seriam também consideradas no processo de tomada de decisão. No entanto, a participação será de pouca valia se não houver efetividade e eficiência, concluem os autores.

Finalizando, uma condição fundamental para efetividade dos processos de construção das instâncias de governança local é a participação da base comunitária na tomada de decisões. A atuação dos indivíduos e grupos locais, discutindo e propondo, se organizando e exercitando a sua cidadania, promove mudanças na cultura de suas organizações e na própria cultura da comunidade. A constituição desses pequenos círculos de poder local pode estar na base de formação de movimentos mais poderosos de desenvolvimento regional.

É consenso atual que só a democracia levará à sustentabilidade, por meio da criação de espaços de negociação e do fortalecimento dos instrumentos existentes. Os caminhos de construção da governança apontam para uma gestão que se alicerce na ampla participação da comunidade nos processos de tomada de decisão. Assim, a inclusão dos atores sociais na gestão de áreas protegidas depende da efetivação de espaços institucionais de exercício da cidadania, mas também, e principalmente, da capacitação da sociedade para participar deste processo, para que a participação não se limite a uma simulação democrática.

## 2.2 A POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA

Para a compreensão do tema desta pesquisa, é fundamental delinear um panorama geral das políticas públicas brasileiras direcionadas para as áreas protegidas, os seus objetivos, marcos legais e alguns aspectos vinculados ao tema da governança. As leis de proteção ao meio ambiente no Brasil existem há pelo menos cinco décadas, sendo que as

primeiras tratavam de questões específicas, ou seja, não eram inseridas em um sistema ou política que procurasse desenvolver a gestão ambiental em âmbito nacional.

Um dos pontos importantes na implementação de política ambiental é a institucionalização e operacionalização dos seus instrumentos. A seguir, no Quadro 2, destacamos alguns dispositivos que nortearam a formação da política de meio ambiente no Brasil.

<b>LEI N°</b>	<b>DATA</b>	<b>COMPETÊNCIA</b>
0010	11.10.1962	Institui a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca - SUDEPE.
4.504	30.11.1964	Estatuto da Terra.
4.771	15.09.1965	Institui o Código Florestal brasileiro e define conceitos de Áreas de Preservação Permanente - APPs e Reserva Legal.
5.197	03.01.1967	Código de Caça.
5.179	06.10.1967	Código de Proteção à Fauna.
6.902	27.04.1981	Criação de estações ecológicas e áreas de proteção ambiental.
6.938	31.08.1981	Institui a Política Nacional do Meio Ambiente – PMNA e o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA.
7.347	03.03.1985	Disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente.
7.735	22.02.1989	Cria o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.
7.804	24.08.1989	Cria as Reservas Extrativistas e dispõe sobre “a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente”.
8.490	19.01.1992	Transforma a Secretaria de Meio Ambiente em Ministério do Meio Ambiente – MMA.
8.746	10.12.1993	Altera a nomenclatura do Ministério do Meio Ambiente para Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal.
9.433	08.01.1997	Cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos.
9.649	27.05.1998	Altera a nomenclatura do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal para Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal.
9.985	18.07.2000	Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.
11.284	02.03.2006	Dispõe sobre a gestão de florestas públicas; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro – SFB.
11.516	28.08.2007	Cria o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.
<b>DECRETO-LEI N°</b>	<b>DATA</b>	<b>COMPETÊNCIA</b>
221	28.02.1967	Código de Pesca.
227	28.02.1967	Código de Mineração.
289	28.02.1967	Cria o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF.
<b>DECRETO N°</b>	<b>DATA</b>	<b>COMPETÊNCIA</b>
23.793	23.01.1934	Primeiro Código Florestal brasileiro.
16.677	29.09.1944	Atribui ao Serviço Florestal Federal a função de orientar, fiscalizar, coordenar e elaborar programas e estudos para os parques nacionais; define a função das unidades de conservação para fins científicos, educacionais, estéticos ou recreativos.
00003	13.02.1948	Aprovou a Convenção para a Proteção da Flora e Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, reconhecendo diferentes categorias de áreas protegidas.
1.110	09.07.1970	Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.
73.030	30.10.1973	Cria a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA.
84.017	21.09.1979	Regulamenta os parques nacionais brasileiros.
84.973	29.07.1980	Dispõe sobre co-localização de estações ecológicas e usinas nucleares.

88.351	01.06.1983	Regulamenta a Lei nº 6.938 e a Lei nº 6.902
89.336	31.01.1984	Define reserva ecológica e área de relevante interesse ecológico.
02.473	26.01.1990	Dispõe sobre as reservas extrativistas.
98.914	31.01.1990	Cria a Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN.
99.274	06.06.1990	Regulamenta a Lei nº 6902/81 e a Lei nº 6938/81.
00750	10.02.1993	Dispõe sobre uso da vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica.
01.298	27.10.1994	Aprova o regulamento das florestas nacionais.
4.340	22.08.2002	Regulamenta a Lei nº 9.985.
04.703	21.05.2003	Dispõe sobre o Programa Nacional da Diversidade Biológica – PRONABIO e a Comissão Nacional da Biodiversidade.
05.758	10.10.2006	Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP.
<b>RESOLUÇÃO CONAMA Nº</b>	<b>DATA</b>	<b>COMPETÊNCIA</b>
004	18.09.1985	Transforma em reservas ecológicas as formações florísticas e as áreas de preservação permanente do artigo 18, da Lei nº 6.938.
004	18.05.1987	Declara diversas unidades de conservação como sítios ecológicos de relevância cultural.
011	03.12.1987	Dispõe sobre as categorias de unidades de conservação.
010	14.12.1988	Dispõe sobre Áreas de Proteção Ambiental – APAs.
011	14.12.1988	Dispõe sobre a proteção às unidades de conservação.
012	14.12.1988	Dispõe sobre a declaração das ARIEs como unidades de conservação para efeitos da Lei Sarney.
012	14.09.1989	Dispõe sobre a proibição de atividades em área de relevante interesse ecológico que afete o ecossistema.
013	06.10. 1990	Regulamenta as atividades desenvolvidas em áreas circundantes às unidades de conservação numa faixa de 10 km (zona de amortecimento ou zona “tampão”).
013	06.12.1990	Dispõe sobre a proteção dos ecossistemas do entorno das unidades de conservação.

**Quadro 2:** Principais instrumentos da política ambiental brasileira: 1934-2007.  
Fontes: MILANO (1993); PÁDUA (1997); DRUMMOND (1997); MMA (2007).

Segundo Brito (2003), para avaliarmos a construção histórica da política ambiental brasileira, devemos considerar as concepções de conservação que foram se desenvolvendo no tempo, passando pela formalização da legislação, o aparelhamento do Estado e a criação de um conjunto de órgãos gestores dessa política. A autora comenta ainda que os modelos de desenvolvimento econômicos adotados, a ocupação produtiva dos territórios e a luta pela incorporação da dimensão ecológica nas políticas estatais demonstram que a conservação e gestão dos recursos naturais se opõem a interesses e domínios diversos, no âmbito econômico, político, cultural e ideológico.

As preocupações mais efetivas com o meio ambiente no Brasil datam de fins do século XIX e início do século XX, em função da necessidade do poder público de manter os recursos naturais, principalmente florestas e mananciais hídricos, visando suprir a crescente demanda por água oriunda dos núcleos urbanos em expansão. Em paralelo é criado em 1896 o Horto Botânico da cidade de São Paulo e em 1911 o órgão de floresta estadual. No âmbito federal, foi criado em 1921, o Serviço Florestal Federal, subordinado ao Ministério da Agricultura (VALLEJO, 2003).



Segundo o mesmo autor, a partir dos anos de 1930 a política ambiental no Brasil começa a ser delineada. Em 1934 é promulgada a Constituição Brasileira, que, no seu artigo 10, item III, dá a competência à União e aos Estados de proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico. Vallejo (2003) informa ainda que em 1934 foram adotados vários instrumentos legais, destacando-se: o Código Florestal, o primeiro texto legal a prever a criação de áreas protegidas em território brasileiro; o Código de Caça e Pesca e o Código das Águas. As políticas públicas implantadas nesse período se distinguiam por uma visão utilitarista e estatizante dos recursos naturais.

Em 1937 foi promulgada uma nova Constituição no Brasil, endossando a anterior no que dizia respeito à questão ambiental. Neste mesmo ano, foi criado o Parque Nacional de Itatiaia, o primeiro do Brasil. Em 1940 é reformulado o Serviço Florestal Federal, com o objetivo de fiscalizar e coordenar parques nacionais já existentes e elaborar estudos direcionados para criação de novas áreas protegidas (LEITE, 2004).

Diferentes categorias de espaços protegidos, como Parques Nacionais e Monumentos Naturais foram instituídas em 1948. Neste mesmo ano foram reconhecidas as Reservas Nacionais e Reserva de Região Virgem, no âmbito da Convenção para a Proteção da Flora e Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América (MILANO, 1993).

Conforme o mesmo autor, em 1964 é criado o Estatuto da Terra<sup>16</sup> e em 1965 é instituído um novo Código Florestal. As principais inovações do segundo foram a introdução de uma divisão conceitual entre as unidades de conservação, classificadas em função da exploração dos seus recursos naturais como de uso direto ou de uso indireto; a possibilidade de os estados e municípios criarem e administrarem as suas áreas protegidas; e a posse das terras inseridas nessas áreas passar a pertencer ao poder público, sendo que as propriedades particulares deveriam ser desapropriadas.

No intuito de cumprir com o novo arcabouço legal, foi necessária a reestruturação do poder público nacional, sendo instituídas diversas agências setoriais dedicadas à gestão ambiental. Destaca-se a criação em 1962 da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca - SUDEPE, em 1967 do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF e seis anos depois, como resultado da Conferência de Estocolmo, da Secretaria Especial do Meio

---

<sup>16</sup> Apesar da criação de leis e órgãos direcionados para as questões ambientais e a gestão de áreas protegidas, várias unidades de conservação idealizadas não foram implementadas e boa parte das que foram legalmente instituídas não teve os seus limites sequer definidos. Drummond exemplifica esta questão afirmando que “Nenhum parque nacional nasceu diretamente do Estatuto da Terra”. Segundo o autor, com a aprovação desse Estatuto, as políticas de regulamentação fundiária e de conservação e preservação ambiental foram associadas legal e institucionalmente, porém nenhuma das duas avançou significativamente. (DRUMMOND, 1998, p. 37 apud BRITO, 2003).

Ambiente – SEMA. As duas últimas ficaram responsáveis por criar e gerir as áreas protegidas nacionais, numa notória sobreposição de competências (LEITE, 2004).

A década de 1970 é marcada também pelos grandes projetos de desenvolvimento elaborados pelos governos militares, cujas diretrizes estão expressas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento - PND. O II PND (1975-79) já trazia preocupações com a degradação e o esgotamento dos recursos naturais, prevendo a criação de Parques Nacionais, Florestas Nacionais e Reservas Biológicas, principalmente na Amazônia (MORSELLO, 2001).

A autora comenta que em 1975 é publicado o documento<sup>17</sup> “Projeto de Implantação e Consolidação de Parques Nacionais, Reservas Equivalentes e Proteção à Natureza” e com base nele foi elaborado o *Plano do Sistema de Unidades de Conservação*, que incluía a seleção de áreas para a instituição de novas unidades de conservação, sobretudo na Amazônia. Este plano foi dividido em duas etapas, datadas de 1979 e 1982, e adotou diversos critérios técnico-científicos na criação de UCs e na definição de suas categorias

Na primeira etapa desse plano, entre 1979 e 1982, foram criadas nove grandes unidades de conservação, protegendo mais de sete milhões de hectares, de longe o maior surto de criação de UCs ocorrido até então. Foram sugeridas outras categorias de manejo, como por exemplo, monumento nacional, santuário de vida silvestre, estrada-parque entre outras, embora nenhuma delas tenha ganho amparo legal. Na segunda etapa, lançada em 1982, foram decretadas até o ano de 1986 mais quatro parques, ficando definido ainda o que seria um sistema de unidades de conservação, dando-se ênfase, pela primeira vez, à proteção da diversidade biológica (PÁDUA, 1997).

Só no início da década de 1980 é que foi institucionalizada uma conduta efetiva para o meio ambiente, ao ser promulgada a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA. O marco inicial para a constituição de uma estrutura institucional da política ambiental do país se deu em 1981, com a lei 6.938, que cria o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA. Ele tem um órgão superior, o Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA, cujas atribuições são assessorar, estudar e propor as diretrizes das políticas governamentais para o meio ambiente. Este conselho envolve os poderes públicos federais e estaduais e a sociedade civil na elaboração das políticas ambientais. Isto foi uma importante

---

<sup>17</sup> Além da observância de critérios de beleza cênica, as UCs passaram a ser selecionadas também por critérios de representatividade dos ecossistemas, proteção da fauna e flora e em “áreas estudadas por naturalistas pioneiros”. O documento também mostrava o estado de precariedade dessas unidades frente à situação mundial, mapeando inclusive as áreas indígenas e informado sobre a situação e a perspectiva do conjunto das UCs brasileiras (DRUMMOND, 1998, p.37).

inovação, pois deu um caráter mais democrático à política ambiental do país, num contexto de autoritarismo e ditadura que marcava o restante das políticas públicas (PÁDUA, 1997).

A Constituição Brasileira, promulgada em 1988, consagrando “o direito de todos os brasileiros ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerado bem de uso comum do povo, essencial à qualidade de vida saudável”, é um marco importante na legislação ambiental do Brasil e na proposição de áreas protegidas. O Artigo 225, dedicado integralmente ao meio ambiente, trata no seu Parágrafo 1º da criação e do manejo das unidades de conservação, definindo que elas devem ser de responsabilidade do poder público, que deve definir nas diferentes esferas de governo “espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (Constituição Federal, 1988).

Em 1989 foi criado o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, como instrumento para implementação unificada da política ambiental brasileira. Incorporando à sua estrutura o IBDF e a SEMA, além das agências federais na área da pesca e da borracha, o Instituto objetivou unificar as políticas ambientais, principalmente no que concerne às atividades de licenciamento, fiscalização e monitoramento dos recursos naturais. Visou ainda corrigir distorções enraizadas nos processos de criação e gestão das unidades de conservação no país (MORSELLO, 2001).

A partir de 1990, a sustentabilidade das ações governamentais e a preocupação com a racionalidade das atividades produtivas ganham uma maior notoriedade. Essa mudança pode ser atribuída principalmente à realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD em 1992, a qual consolidou no País um planejamento voltado para a questão ambiental, mesmo que horizontalmente desarticulado entre os vários setores do governo. (SOUTO, 2003).

Depois de uma década tramitando no Congresso Nacional, foi promulgada em 18 de julho de 2000 a Lei nº 9.985 instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Este instrumento tem como finalidade maior conceituar, uniformizar e consolidar critérios para o estabelecimento e gestão das áreas protegidas no Brasil. O sistema assegura ainda a participação das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Prevê apoio e cooperação de organizações não-governamentais, setor privado e pessoas físicas, visando a realização de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e outras ações associadas às práticas da conservação (SNUC, 2000).

Lançado em 2006, o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP possui como principal objetivo, reduzir a perda da biodiversidade por meio da consolidação de um sistema ampliado de áreas protegidas. O plano inclui objetivos, diretrizes e estratégias para as áreas terrestres e marinhas do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, definindo estratégias para integrar até 2015, as demais áreas protegidas, como terras indígenas e de quilombolas, num sistema ecologicamente representativo e efetivamente manejado (MMA, 2006).

Partindo da necessidade de reestruturação do MMA e do IBAMA, foi recentemente criado, por meio da Lei nº 11.516/2007, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, tendo como objetivo maior executar ações da Política Nacional de Unidades de Conservação. O novo Instituto se incumbem da proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação federais, além de viabilizar políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis. Com as mudanças, o IBAMA vai concentrar sua atuação na execução das políticas nacionais de meio ambiente relativas a licenciamentos, autorização de uso dos recursos naturais, fiscalização, monitoramento e controle ambiental (MMA, 2006).

Surge assim um novo desenho político, que ainda precisa ser mais bem estruturado por causa das dificuldades e complexidade inerentes às articulações políticas entre os múltiplos setores do próprio estado e da sociedade, em geral. Além das ações de fiscalização associadas com o ideal preservacionista tradicional, objetiva-se também uma maior transversalidade das ações entre os diversos setores do governo.

Vallejo (2003) comenta que as ações de maior impacto para o ambiente continuam sendo desenvolvidas por outros atores e agências públicas (saneamento, obras e saúde pública) do que pela área ambiental do governo. O autor destaca ainda a necessidade de se traçar um desenho político no qual prevaleça a interdependência das ações setoriais tradicionais (saneamento, recursos hídricos, saúde pública, educação, entre outras) com as ações ambientais.

Nesse contexto, percebemos que sempre houve um grande distanciamento entre as políticas públicas de desenvolvimento econômico e as de proteção ambiental, notadamente com relação à criação de espaços protegidos, o que contribuiu para o elevado grau de degradação dos nossos ecossistemas. Assim, a garantia de manutenção de processos ecológicos essenciais depende também do estabelecimento e da gestão adequada desses territórios. As políticas públicas têm ignorado, historicamente, o valor agregado a partir da manutenção do equilíbrio dos ecossistemas, considerando apenas os valores diretos e

imediatos obtidos a partir de sua exploração. As unidades de conservação têm sido criadas, mas não se tem garantido a sua viabilidade por meio de políticas públicas transversais.

Mesmo com os avanços alcançados, esses espaços continuam sendo “ilhas” e “santuários” de preservação das espécies. Esse isolamento não garante a sua existência, nem o alcance dos seus fins (VALLEJO, 2003). Como agravante, constatamos que ao longo do tempo as agências ambientais não foram privilegiadas, e no início do processo nem mesmo contempladas, com orçamentos condizentes com a sua importância e com a complexidade de sua missão. Mesmo na atualidade, com uma política nacional de meio ambiente legalmente instituída, os órgãos a ela relacionados encontram dificuldade de receber recursos e de priorizar áreas dentro do orçamento da União para efetivar as suas metas e alcançar os objetivos de conservação (CABRAL e SOUZA, 2005).

Esses setores do governo não dispõem ainda de força política, muito menos administrativa, para exercer as suas funções. O desenvolvimentismo econômico sempre foi prioritário, desconsiderando toda a base material natural que lhe dá suporte. Os organismos internacionais são os que têm provido mais recursos na área de meio ambiente, apesar de a maioria desses recursos serem direcionados para atender projetos na região amazônica e de eles não permitirem, entre outras coisas, a aquisição de terras (LEITE, 2004).

Vale destacar como marco importante de construção institucional da governança no país a atuação do Ministério Público como instrumento de cobrança da aplicação da lei, reforçando ainda mais o controle dos licenciamentos e da cobrança das exigências legais, em geral burladas pelo clientelismo e pelas conveniências políticas. Outro importante instrumento de governança que assegura a observância do princípio da prevenção é o estudo de impacto ambiental. A nossa Constituição determina, no artigo 225, inciso IV, que o Poder Público, para assegurar a efetividade do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, “deverá exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental a que se dará publicidade” (Constituição Federal, 1988).

A governança inclui ainda a consistência das normas jurídicas e a sua efetividade, isto é, os resultados. De acordo com Camargo (2003), foi na área ambiental que teve início a demolição do autoritarismo e da centralização, com a redescoberta do federalismo cooperativo que divide as competências entre os três níveis de governo e que concedeu um papel relevante aos estados e municípios brasileiros. Segundo ainda a autora, esta área foi também pioneira na implantação da democracia participativa como mecanismo de controle

dos males da democracia representativa, ainda fortemente impregnada de patrimonialismo e fisiologismo.

Finalizando, é fato que temos um razoável conjunto de leis e regulamentos que visam coibir e disciplinar a exploração dos nossos recursos naturais. Na sua grande maioria eles são bem fundamentados nas suas justificativas e procedimentos. Porém, a prática demonstra que são poucos os resultados concretos na preservação e conservação de tais recursos, principalmente pela falta de aparelhamento dos órgãos responsáveis e pela não aplicação de políticas que propiciem a inserção de atores locais na gestão desses ambientes.

No capítulo seguinte destacaremos a importância da participação social na proteção da biodiversidade, enfatizando a gestão compartilhada dos espaços protegidos e a sua interface com os organismos governamentais e com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Os conselhos gestores, os planos de manejo e as parcerias também serão objetos de análise por serem os principais mecanismos de participação ampliada na gestão das unidades de conservação.

### **3 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE E A PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE**

Destacamos no capítulo anterior os conceitos e fundamentos da governança e sua relação com a componente ambiental. Seguindo essa linha, abordaremos neste capítulo como a atuação dos indivíduos, discutindo e propondo, se organizando e exercitando a sua cidadania, promove mudanças na cultura de suas organizações e como isso se reverte em benefícios para a biodiversidade.

#### **3.1 A GESTÃO COMPARTILHADA E A PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE**

A historia brasileira até 1985, marcada pelo autoritarismo, sob uma estrutura desigual e excludente, afetou profundamente a possibilidade do exercício de cidadania, restringindo a abertura de canais institucionais diretos e democráticos de decisão. Depois de muito esforço e sofrimento, foram instituídos mecanismos de participação nas decisões públicas (plebiscitos, referendos, audiências públicas, conselhos, comitês, orçamento participativo, ouvidorias etc.), criando um novo marco de governança no país (LOUREIRO et al, 2007).

Na esfera ambiental, consolida-se a necessidade da participação dos indivíduos direta ou indiretamente vinculados com o processo de gestão das UC's, com vistas a torná-los parceiros em projetos de desenvolvimento sustentável. Como consequência, ocorre uma tendência de menor controle do Estado sobre essas áreas e consolida-se uma nova definição de papéis dos atores sociais, com maior comprometimento dos mesmos nos resultados a serem alcançados.

Esta participação,<sup>18</sup> formal ou não, é entendida como um processo de envolvimento dos atores sociais no processo de desenvolvimento e se expressa na inserção da comunidade nos projetos a ela vinculados, nas atividades de extensão, assistência técnica e social, e nas decisões compartilhadas por meio de suas organizações locais. Neste contexto, esses atores

---

<sup>18</sup> A participação formal relaciona-se com instrumentos e iniciativas previstos e/ou apoiados por algum instrumento legal ou política pública vigente. A participação não- formal é aquela em que as ações se desenvolvem por esforço e interesse de agentes locais interessados no seu desenvolvimento e não está formalmente inserida ou prevista em um instrumento legal ou política pública. Ela normalmente é fruto de uma iniciativa original que, quando bem sucedida, pode criar as bases e demandas para sua formalização e reprodução em outras áreas (LOUREIRO, 2003).

devem opinar no encaminhamento das decisões, tendo igualdade de acesso aos benefícios gerados e assumindo o compromisso com a conservação dos recursos naturais e a conseqüente qualidade ambiental.

É fato que hoje as UCs mais bem geridas e dinâmicas são aquelas que se abrem à participação efetiva da comunidade local, que buscam apoio financeiro de organismos internacionais e de outras instituições nos seus processos de gestão (PÁDUA, 2002). Essa inserção de atores locais vem aumentando significativamente nos últimos anos, principalmente em função das exigências de alguns agentes financiadores, que colocam a participação social como condição *sine qua non* para a aprovação de projetos ambientais.

Segundo Drummond e Crespo (2000), o conceito de gestão participativa aplicado às unidades de conservação contempla: o envolvimento das comunidades do entorno nas ações concernentes à proteção da unidade; o envolvimento dos diferentes atores interessados na sua administração; o fortalecimento do sistema público responsável pela regulamentação e gerenciamento das unidades de conservação; a criação de novas engenharias institucionais ou arranjos que facilitem um processo decisório compartilhado e que assegurem a transparência do método escolhido; e o compromisso dos atores envolvidos com a continuação das metodologias instituídas conjuntamente.

Contudo, a participação social como diretriz da política de proteção da biodiversidade é ainda muito recente. A atual Constituição Federal dedica o capítulo VI especificamente à questão ambiental. Ao se referir ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, inclui entre os responsáveis por ela não apenas ao poder público, mas a “coletividade”, que tem “o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e as futuras gerações”. O *Roteiro Metodológico para Planejamento de Unidades de Conservação* (IBAMA, 1997) destaca a participação dos atores sociais e institucionais em três momentos da gestão<sup>19</sup>: no planejamento, na execução e no acompanhamento das atividades de conservação e proteção (MMA, 2006).

Contudo, as alterações mais profundas e que contribuíram para estimular a adoção do referido modelo ocorreram com a Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, com o Decreto 4.340/2002, que a regulamentou e com o Decreto 5.758/2006, que institui o Plano Nacional de Áreas

---

<sup>19</sup> O Instituto de Estudos da Religião - ISER propõe um quadro conceitual mais amplo para se tratar da questão da gestão participativa de unidades de conservação. Seriam englobados os conceitos de co-gestão, de parceria, de terceirização, de descentralização, de participação da sociedade e de cooperação técnica, desembocando num conceito-síntese, o de “parceria cidadã” (DRUMMOND e CRESPO, 2000).



Protegidas (MMA, 2006). Todos esses documentos consagram a inclusão da sociedade na gestão de áreas protegidas como condição primordial para o alcance de seus objetivos. Apresentam uma série de diretrizes e estratégias de inclusão, considerando pontos fundamentais, como o respeito às práticas de manejo tradicionais, o reconhecimento de injustiças resultantes da criação da UC e a repartição justa e equitativa dos benefícios advindos de sua gestão.

O Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas da Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB, aprovado em 2004, estabeleceu como um de seus objetivos intensificar e garantir a participação de comunidades indígenas e locais e de *stakeholders* relevantes nos processos de governança, participação, equidade e repartição dos benefícios das áreas protegidas, tendo como meta a completa e efetiva participação, até 2008, dessas comunidades na gestão de áreas protegidas existentes e daquelas a serem implementadas no futuro (CDB, 2004).

Para a consolidação dessas metas, é necessária a adoção de estratégias que possibilitem às populações locais<sup>20</sup> adquirir novos comportamentos e atitudes frente aos problemas complexos do meio ambiente, bem como estímulos para participar ativa e responsabilmente como cidadãos ao longo de todo o processo. Uma das estratégias a serem adotadas é a da educação ambiental, que permite aos cidadãos a compreensão da natureza complexa do meio ambiente e da sua interdependência com os demais elementos que o compõem. É também um processo participativo, uma vez que os seus objetivos se alcançam por meio da ação integrada de todos os atores envolvidos, sociedade e poder público, que juntos deverão identificar problemas e buscar alternativas, para que se estabeleça uma gestão compartilhada (SOUTO, 2003).

Essas estratégias devem considerar prioritariamente as atividades que visam a compreensão da importância, dos objetivos e dos benefícios diretos e indiretos que uma unidade de conservação pode proporcionar. Esses benefícios necessitam também estar relacionados ao desenvolvimento das comunidades locais, evidenciando a melhoria da qualidade de vida que esses atores podem atingir, de forma a torná-los colaboradores na proteção dos recursos naturais dentro e fora da unidade, diminuindo a médio e longo prazo, a pressão antrópica sobre a mesma.

---

<sup>20</sup> O termo populações locais é mais abrangente. Inclui não só as populações tradicionais como outras populações que vivem na unidade ou no seu entorno, direta ou indiretamente afetadas pela sua implantação e pelas restrições que são impostas a determinadas condutas humanas.

O processo de gestão participativa de áreas protegidas deve ser precedido por um planejamento participativo, que deverá analisar os aspectos ambientais, sociais, culturais, econômicos e políticos, trabalhando valores, expectativas e perspectivas da comunidade. Este planejamento se propõe a estimular a participação das populações envolvidas com a unidade, defendendo a idéia de que somente haverá proteção efetiva da biodiversidade quando forem desenvolvidos e implementados processos de gestão compartilhados, que devem ocorrer sob a forma de trabalhos conjuntos entre os responsáveis pelo gerenciamento das unidades e os grupos categorizados da sociedade, a exemplo de sindicatos e associações (BRITO, 2003).

A efetivação desse processo participativo pode ser denominado de parceria ou co-gestão. Tem como meta básica o compartilhamento das decisões gerenciais e da execução das ações entre o órgão responsável pela administração da unidade e as instituições interessadas na gestão da área. Esta parceria pode também ser consolidada por meio da criação de um conselho gestor, pois cabe aos seus membros motivar a sociedade a participar do processo de gestão da unidade, identificando os principais entraves ou dificuldades de cada segmento, como também as potencialidades regionais.

Atualmente existe no país um grande numero de profissionais e instituições tentando avançar no processo de gestão participativa em unidades de conservação. A realidade é que tanto o IBAMA quanto os demais órgãos ambientais governamentais vêm tentando adotar esse novo modelo de gerência, tendo essa atitude gerado um considerável repertório de experiências de gestão compartilhada (DRUMMOND e CRESPO, 2000).

Por fim, entendemos que a participação social na gestão ambiental é um processo de negociação sócio-política dos vários níveis de conflitos entre os atores envolvidos. Esse novo modo de gerir implica em mudança no próprio Estado brasileiro, já que os grandes interesses econômicos foram e são privilegiados e as comunidades locais raramente foram atores de gestão dos interesses coletivos.

### 3.2 O SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA

No intuito de definir, uniformizar e consolidar critérios para o estabelecimento e a gestão de unidades de conservação no país, a Lei nº 9.985/00 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. O quadro que se apresentava até então era o

da criação e gestão de espaços protegidos sem obedecer a critérios técnicos ou científicos uniformes, gerando categorias numerosas de UCs, com as mais diversas denominações e com objetivos por vezes superpostos e nem sempre claros, causando dificuldades para o conhecimento das mesmas e para a sua sistematização em âmbito nacional (MMA, 2004).

A implantação do SNUC resultou de um amplo processo participativo, envolvendo diversos segmentos da sociedade. Consolidou avanços na concepção, gerência e integração das diversas categorias de áreas protegidas pelas diferentes esferas governamentais. Ocorreram avanços também na direção de uma maior participação da sociedade no processo em questão, expressa em seu artigo 5º, que estabelece que o sistema deva ser regido por diretrizes que “assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação<sup>21</sup>” (BRASIL, 2000).

A diversidade de ecossistemas brasileiros produziu culturas diferenciadas, adaptadas aos ambientes, e que com eles guardam íntimas relações. Nesse contexto, o SNUC deve garantir às populações que vivem dentro ou no entorno das UCs os meios de sustento alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos, principalmente quando a sua subsistência depender da utilização de recursos naturais existentes no interior desses espaços protegidos.

Nos termos da Lei 9.985, as populações atingidas pela criação de UCs que ficarem impedidas de permanecerem na área deverão ser indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente remanejadas para local e condições acordados entre as partes. Enquanto não ocorrer a transferência, deverá ainda o Poder Público estabelecer normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a sua presença com os objetivos da unidade, sem prejuízo para os seus modos de vida, formas de subsistência e locais de moradia, assegurando a sua participação na elaboração de tais normas e ações.

Outra diretriz importante está relacionada aos procedimentos de criação de uma unidade de conservação. Segundo o SNUC, a criação de uma UC deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade. No processo de consulta, o poder público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas. Porém, esta consulta não vem colocando em discussão a criação (ou não) da UC e a categoria de manejo a ser adotada, ficando restrita às questões de localização,

---

<sup>21</sup> No SNUC conservação da natureza é entendida como “o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral”.

dimensão e limites. Não estão previstos os procedimentos a serem adotados para o fornecimento dessas informações (LOUREIRO et al, 2007).

Segundo os mesmos autores, devido aos interesses contrariados, o processo de criação de uma UC é um momento fundamental para a construção de seu processo de governança, em que se identificam os atores sociais envolvidos, os interesses contrariados e os conflitos. É difícil a implementação dos dispositivos previstos na Lei nº 9.985/00, especialmente no que tange à garantia das condições e dos meios necessários à satisfação de necessidades materiais, sociais e culturais. A lei incentiva que a conservação do meio ambiente deve ser vista não como uma restrição ao desenvolvimento, mas como um mosaico de oportunidades de negócios sustentáveis<sup>22</sup> que harmonizem o crescimento econômico, a geração de renda e emprego e a proteção dos recursos naturais.

Outras diretrizes do SNUC estão relacionadas com a garantia de mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação e com a busca, apoio e cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas no estabelecimento e administração de unidades de conservação dentro do Sistema Nacional. Esta cooperação estaria relacionada com o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão pertinentes às áreas protegidas.

O SNUC contempla também a gestão de um conjunto de UCs e outras áreas protegidas em forma de “**mosaico**”, o que deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de modo a compatibilizar a biodiversidade com o desenvolvimento sustentável no contexto regional. Deverá existir um conselho de mosaico, de caráter consultivo, com função de propor diretrizes e ações para otimizar as atividades desenvolvidas em consonância com os interesses das populações residentes e manifestar-se sobre propostas para a solução de conflitos, no caso de sobreposição de unidades.

---

<sup>22</sup> Esses projetos sustentáveis devem resultar da interação e sinergia entre a qualidade de vida da população local, evidenciada pela redução da pobreza, por meio da geração de riqueza e melhor distribuição de renda, aliados a uma gestão pública eficiente. Jara (1998, p. 26) comenta que “a pobreza em si polui o ambiente. Os pobres e excluídos forçados pelas carências e pela falta de acesso às condições adequadas de subsistência, com frequência destróem os ecossistemas imediatos a seu ambiente local. A exaustão dos nutrientes do solo, o desmatamento das florestas, o uso exagerado das terras marginalizadas são evidências de comportamentos condicionados pela miséria. As comunidades camponesas mais pobres defrontam-se com um ambiente que se deteriora drasticamente. Na tensão entre sobreviver e preservar o meio ambiente, opta-se pela poluição”.

Estão previstas também as Reservas da Biosfera como um modelo internacional de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais.<sup>23</sup> Esse modelo objetiva a preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações locais (PNAP, 2006).

Inovações foram proporcionadas pela Lei nº 9.985, entre elas a democratização do processo de criação de unidades de conservação, a possibilidade de Organizações Sociais de Interesse Público – OSCIP's participarem diretamente da gestão das unidades; a obrigação da realização de estudos técnicos e consulta pública para a criação dos espaços protegidos; a exigência de o MMA implantar um Cadastro Nacional de Unidades de Conservação e a preparação pelo Executivo de um relatório bianual demonstrando a situação das unidades, para análise e avaliação pelo Congresso Nacional. Em contrapartida existem pontos frágeis, como a falta de clareza no tratamento de questões fundiárias e sociais, e em particular no tocante às populações tradicionais e aos povos indígenas, e a obscuridade nas questões orçamentárias e de recursos humanos para assegurar a efetividade das unidades nas políticas e programas setoriais do governo (BRITO, 2003).

Apesar das vantagens trazidas pelo SNUC, principalmente com relação à participação dos atores diretamente vinculados às UCs, continua a ser pequeno ou insignificante o envolvimento da comunidade nos seus processos de criação, implantação e gestão. Contudo, o envolvimento das populações locais procura romper com a lógica “vertical” que norteou por muitos anos os processos de criação de unidades de conservação, em que a decisão política de criá-las e implantá-las sempre foi imposta “de cima para baixo”, e de forma autoritária e unilateral pelo Poder Público. O SNUC procura reconhecer a importância dessas comunidades e as consideram possíveis aliadas no processo de preservação e conservação da natureza.

### 3.3 O CONSELHO GESTOR ENQUANTO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA AMPLIADA

A figura do conselho gestor surgiu nos anos 1990 nas políticas públicas, com caráter interinstitucional, para exercer o papel de instrumento mediador na relação entre a sociedade

---

<sup>23</sup> Em nosso universo de estudo está localizada a Reserva da Biosfera da Caatinga, que envolve todos os estados da região Nordeste, mais o estado de Minas Gerais, abrangendo uma área de 189.990 km<sup>2</sup>. Tem como principais objetivos conservar a biodiversidade regional, o combate à desertificação, a promoção de atividades sustentáveis e o estudo e divulgação de dados sobre o ecossistema. Visa ainda integrar ações entre o governo e as comunidades para a conservação e preservação do patrimônio biológico, no intuito de melhorar a qualidade de vida de suas populações (MACÊDO, 2007).

e o Estado. A Constituição de 1988 reconhece-o como instrumento de expressão e participação da população, dotado de potencial de transformação política e de representação, com poderes para imprimir um novo formato às políticas sociais (SANTILLI, 2004).

Neste contexto, os conselhos gestores das unidades de conservação, ao reunirem os atores governamentais e os representantes da sociedade civil, são espaços fundamentais de negociação e participação dos atores locais e de construção das instâncias de governança<sup>24</sup> para os processos de tomada de decisão. A legislação brasileira consagra os conselhos gestores como o espaço oficial de participação da sociedade na gestão das unidades de conservação.

Este fórum tem como finalidade maior auxiliar o processo de gestão desses espaços, incorporando a representação de diferentes setores e segmentos da sociedade. As suas principais competências, conforme o Decreto 4340/02, são a elaboração, implementação e revisão dos planos de manejo; integrar a UC com outros espaços protegidos e com o seu entorno; auxiliar na compatibilização dos interesses diversos dos diferentes segmentos sociais; avaliar orçamentos e contratos; manifestar-se sobre obra ou atividade causadora de impacto; e potencializar a ação política, dando sentido de permanência às atividades que visam a sustentabilidade da unidade.

O conselho, presidido pelo gestor da unidade de conservação, deve ser o mais representativo das peculiaridades locais e o mais paritário possível, tendo em sua composição os órgãos públicos e representações da sociedade civil que atuam na região. Assim, devem ser contemplados, quando couber, os órgãos ambientais dos três níveis da Federação e órgãos de áreas afins, representação da sociedade civil, comunidade científica, organizações não-governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região, representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica, a população residente e do entorno, população tradicional e povos indígenas (BRASIL, 2000).

Loureiro (2003) destaca alguns aspectos a serem considerados com relação à dinâmica de funcionamento, à composição e à representatividade dos conselhos gestores: esses fóruns devem ser legalmente constituídos e legítimos para o exercício do controle social, e não apenas como instância de consulta. Segundo ele, o seu fortalecimento é um pressuposto para o cumprimento da função social de cada área protegida; a criação ou

---

<sup>24</sup> Segundo Drummond et al (2006), um conselho gestor de uma UC é uma arena concreta de *ownership* e pode gerar o apoio necessário à gestão bem sucedida. A sua existência e o seu funcionamento são indicadores de que existe nela uma governança ampliada e, desejavelmente, uma qualidade superior de gestão, se comparada à gestão vertical e individualizada que prevalecia anteriormente.

reestruturação de um conselho deve ser precedida de uma mobilização dos agentes sociais locais ou que por este espaço se interessam; devem ser estabelecidos mecanismos permanentes de comunicação com as comunidades, divulgando o trabalho realizado e envolvendo-as no processo.

Contudo, temos duas observações a fazer com relação ao tema. A primeira se refere à composição numérica e qualitativa dos conselheiros. Objetivando reduzir as disparidades entre os setores sociais que constituem o conselho, adotam-se uma de duas propostas clássicas nesse sentido: 50% governo e 50% sociedade civil organizada, ou 1/3 governo, 1/3 setor empresarial e 1/3 setores sem fins lucrativos da sociedade civil (MORSELHO, 2001).

Ocorrem ainda contradições e contrariedades com relação aos conselhos, pois tanto podem alavancar o processo de participação sociopolítica de grupos organizados quanto, opostamente, estagnar o sentimento de pertencer de outros – se monopolizados por indivíduos que não representem, de fato, as comunidades que os indicaram/elegeram.

Os conselhos podem ser órgãos meramente consultivos, opinando sobre diferentes temas relativos à gestão das UCs, cabendo a direção da unidade a decisão final, ou deliberativos, podendo interferir mais diretamente no processo de gestão a partir de decisões emanadas do seu colegiado. O SNUC prevê que, em unidades de proteção integral, os conselhos sejam consultivos. No caso das unidades de uso sustentável, prevê explicitamente que o conselho seja deliberativo apenas em reservas extrativistas e em reservas de desenvolvimento sustentável. As demais categorias ficaram sem uma definição quanto ao assunto.

De acordo com Loureiro (2003), O fato de o conselho ser deliberativo em UCs não significa risco à integridade do patrimônio preservado, mas a garantia de que todos os envolvidos possam decidir sobre a área, respeitando-se a lei maior que rege uma determinada unidade. O conselho pode deliberar dentro dos limites de uso estabelecidos, o que facilita a motivação e o envolvimento comunitários, pois, para um cidadão é desestimulante utilizar parte do seu tempo apenas manifestando opiniões, sem efeitos práticos. Para o bom funcionamento de um conselho importa mais o status de legitimidade e representatividade que ele alcança. Se ele for mobilizador, sério e democrático, resultará em efetivo poder de intervenção nas políticas e ações sociais, mesmo sendo consultivo.

Segundo o mesmo autor, existem no Brasil conselhos gestores de políticas públicas deliberativos que, por terem sido criados de “cima para baixo”, são instâncias viciadas que reproduzem o favorecimento de determinados setores e o clientelismo. Eles não são condizentes com os princípios preconizados, inerentes à concepção dos espaços de exercício

da democracia participativa. Em contrapartida, existem conselhos e fóruns populares sem existência formal, que alcançam resultados efetivos com base no seu acatamento e na criação de estratégias que garantem a autonomia necessária e o diálogo indispensável com os governos.

Contudo, torna-se necessário ainda definir com clareza mecanismos e instrumentos que promovam uma maior participação social nos processos de gestão e assegurem sua efetividade e perenidade. Assim, a alocação de recursos visando dotar os conselhos de autonomia financeira; a capacitação de seus membros, objetivando conscientizá-los com relação ao desempenho de suas funções e de sua importância no processo; a ausência de mecanismos que garantam o cumprimento dos planejamentos feitos; e a ausência de instrumentos que responsabilizem o conselho por resoluções emanadas de suas plenárias, dentre outros, são temas que precisam ser mais bem definidos e melhor sistematizados.

Apesar das vantagens da formação desses colegiados, as unidades com conselhos formalmente constituídos representam a menor parcela no país, reforçando a tese de que, apesar de amplamente reconhecidos como ferramenta essencial no processo de governança, a sua práxis ainda não é plenamente difundida.

De acordo com Drummond et al (2006), o avanço dos conselhos como instrumentos de governança das UCs é ainda limitado, pois apenas 73 (26,35%) das 277 UCs federais existentes em início de 2006 tinham conselhos gestores implantados. Segundo os autores, um nível ainda insatisfatório, mas suficiente para assinalar um ponto de inflexão nas práticas tradicionais de gestão desses bens públicos. Informam ainda que a categoria de UC que tem o maior percentual de conselhos gestores é o das APAs (41,38%), seguida pelos parques nacionais (38,60%) e pelas florestas nacionais (31,43%). A expectativa é de que esse cenário comece a ser alterado no médio e longo prazos em função de novos arranjos políticos e institucionais que permitam a ampliação no número de conselhos no Brasil.

O fato de os conselhos serem uma forma de participação e de democracia mais direta reconhecida pela Constituição Federal representa uma inequívoca vitória dos movimentos sociais e forças populares. A existência de desvios de propósito, de conselhos burocráticos e manipulados por determinados grupos ou esvaziados, não invalida a conquista, e sim manifesta o modo como o Estado brasileiro foi formado e como o exercício da cidadania foi negado ao longo da história (LOUREIRO, 2003).

Dessa forma, o conselho gestor pode ao mesmo tempo se constituir num importante instrumento para uma gestão democrática e participativa, caracterizada por novos padrões de interação entre governo e sociedade, ou se constituir numa estrutura burocrática e formal,



repassadora de políticas sociais elaboradas de forma vertical, no intuito de acomodar conflitos e integrar indivíduos em esquemas pré-definidos. Essa duplicidade implica na ampliação do espaço público – atuando como agente de mediação dos conflitos, remando, portanto, contra as tendências das políticas neoliberais de suprimir os espaços de mediação de conflitos. Por outro lado, pode eliminar os efeitos do *empowerment*, do sentido de pertencer dos indivíduos, e reafirmar antigas práticas herdeiras do fisiologismo (GOHN, 2001 apud SANTILLI, 2004).

Os conselhos gestores se configuram assim num importante instrumento de governança ampliada para a implementação do processo de gestão participativa nas unidades de conservação, independente de sua categoria de manejo. Se devidamente conduzidos, auxiliarão na negociação de conflitos locais, o que poderá diminuir as pressões antrópicas sobre o ambiente. Em conseqüência, é possível que ocorra uma progressiva melhoria da qualidade dos recursos naturais, com reflexos significativos no padrão de vida das comunidades existentes na unidade e/ou no seu entorno, as quais passarão a entender a importância da implantação da área protegida em seus diversos aspectos, e a interferência que a mesma causará no curso de suas vidas.

A seguir abordaremos outros mecanismos de governança ampliada das unidades de conservação. Assim como os conselhos gestores, essas instâncias encontram-se ainda em construção e amadurecimento.

### 3.4 PLANOS DE MANEJO, CONSULTA PÚBLICA E PARCERIAS: NOVOS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

- Os Planos de Manejo

De acordo com o SNUC (2000), manejo é todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas de uma área protegida, com o fito de garantir o alcance dos seus objetivos. Cifuentes, Izurieta e De Faria (2000) comentam, baseados em outros autores, que a gestão de uma UC é o conjunto de ações de caráter político, legal, administrativo, de pesquisa, de planejamento, de proteção, coordenação, promoção, interpretação e educação, entre outras, resultando no cumprimento dos seus objetivos.

Visando alcançar esses objetivos de conservação, a Lei 9.985/2000, em seu artigo 27, preconiza que “as unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo, devendo o mesmo ser elaborado no prazo de cinco anos<sup>25</sup> a partir da data de sua criação.” Neste documento técnico, com validade de cinco anos e que deve ser revisado periodicamente, é estabelecido o zoneamento<sup>26</sup> da unidade e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas (SNUC, 2000).

Devido à sua complexidade e abrangência, a elaboração de um plano de manejo demanda bastante tempo para ser licitado, pesquisado, redigido, discutido, finalizado e aprovado, estando geralmente atrelados a termos de referência longos e detalhados (DRUMMOND et al, 2006). Os mesmos autores afirmam que a confecção desses planos exige a contratação de equipes de consultores externos aos órgãos gestores, contatos sistemáticos com muitos órgãos públicos e entidades da sociedade civil, pesquisa de campo, realização de *workshops* e audiências públicas, catalisando uma densa rede de interesses manifestados e propostas em torno da UC focada, sendo, portanto, um autêntico instrumento propiciador de governança ampliada.

O plano de manejo deve ser resultado de um processo participativo no qual deverá ocorrer, desde o início, o envolvimento de representantes das comunidades locais diretamente vinculadas à unidade, da comunidade científica, de ONGs ou outros grupos interessados no processo e por vários órgãos do governo (MORSELLO, 2001). Desta maneira, o documento terá um respaldo social, garantindo que seja alcançado o entendimento das ações a serem executadas na área e o próprio apoio do público à unidade.

Este instrumento é importante para o planejamento e para a gestão dos espaços protegidos e deve assegurar às populações locais que residem na área de influencia da unidade, ou mesmo no seu interior, e a todos os atores a ela vinculados, mecanismos de participação na gestão da unidade de conservação. Os estudos que o antecedem devem permitir o conhecimento tanto da biodiversidade e dos ecossistemas, quanto das características das populações envolvidas (SNUC, 2000).

---

<sup>25</sup> O plano básico de gestão antecede a implementação do plano de manejo. Deve contemplar propostas mínimas que busquem proteger o ambiente físico, bem como coibir ações predatórias na UC e no seu entorno. Ele deve estar baseado em uma recompilação bibliográfica dos recursos da unidade e em uma oficina participativa de planejamento, composta por todos os grupos que interagem com a unidade de conservação. O seu horizonte de trabalho é de 12 meses, prazo no qual devem ser adotadas iniciativas para a elaboração do plano de manejo definitivo (MMA, 2004).

<sup>26</sup> Segundo o SNUC, o zoneamento é a definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação, com objetivos de manejo e normas específicos.

Desde 1993 o IBAMA vem discutindo a qualidade e os métodos de atualização dos planos de gestão. Nesse mesmo ano foi lançado o *Roteiro metodológico para a elaboração de planos de ação para implementação e gerenciamento de unidades de conservação de uso indireto* (IBAMA, 2002), cujos produtos passaram a ser designados Planos de Ação Emergenciais. Em 1996 foi produzido o *Roteiro metodológico para o planejamento de unidades de conservação de uso indireto*, que estabelecia que o processo de planejamento deveria ser participativo, contínuo, gradativo e flexível. Este documento passou por uma nova revisão, relacionada principalmente à inserção de elementos de planejamento estratégico, culminando em 2002 com a publicação do *Roteiro Metodológico de Planejamento*, que está sendo utilizado na elaboração de planos de manejo<sup>27</sup> para parques nacionais, reservas biológicas e estações ecológicas (IBAMA, 2002).

Existem alguns fatores que dificultam a elaboração de planos de manejos por parte dos órgãos gestores das unidades de conservação. Geralmente eles são desprovidos de profissionais capacitados para a produção de tais documentos, levando em muitos casos a abertura de processos licitatórios para a contratação de empresas especializadas no ramo. Como o custo para a contratação desses serviços é normalmente elevado, os governos podem optar por não realizá-los. Quando acontece de existirem profissionais capacitados para a execução de tal empreitada, geralmente faltam recursos para cobrir os custos com os trabalhos de pesquisa, quando a própria estrutura administrativa não dificulta o processo, em função de trâmites burocráticos.

Em função disso, esses planos demandam bastante tempo para serem produzidos (um a dois anos, ou mesmo mais), sendo que na maior parte dos casos a sua conclusão acontece depois da implantação de obras e infra-estrutura física na UC, o que reduz a eficácia de sua utilização e compromete os poucos recursos financeiros (MORSELLO, 2001). Existem situações em que o plano de manejo foi elaborado e publicado, contudo não ocorreu a sua implantação devido à falta de recursos humanos e financeiros. Em outros casos, eles foram de pouca aplicabilidade, em função da falta de estudos prévios e do não-envolvimento de atores locais, bem como imperícia na sua execução.

Segundo Drummond et al (2006), a situação é preocupante, pois 76% das UCs federais existentes em 2006 não tinham planos de manejo, configurando um quadro

---

<sup>27</sup> O plano de manejo deve contemplar programas e atividades que indiquem ações para uma melhor intervenção no espaço protegido, como, por exemplo: controle de queimadas, poluição, pragas e doenças; atividades de pesquisa e monitoramento ambiental; implantação de programas com comunidades vizinhas e de uso público; manutenção e demais atividades administrativas etc. Deve contemplar também os meios e o pessoal necessários para o funcionamento de uma UC, minimizando conflitos entre diferentes utilizações (LEITE, 2004).

desanimador. De acordo com seus dados, 46 dos 66 planos de manejo em aplicação se referem a parques nacionais (52% dos quais têm plano de manejo) e a reservas biológicas (60% das quais têm plano de manejo), duas categorias antigas dentro do contexto das unidades de conservação no país.

Outro aspecto a considerar é a oficialização dos planos de manejo pelos conselhos ambientais competentes, pois o órgão gestor deve fazer uso de um instrumento jurídico legalmente instituído, que reconhecerá as condições de gestão. Outra questão importante é a divulgação do plano de manejo, pois ele deve ser de conhecimento público (LEITE, 2004).

Outro instrumento importante dentro de um plano de gestão é o zoneamento ambiental, que deve também considerar, desde a sua fase de elaboração, o desenvolvimento e a consolidação de contribuições vindas da população, conciliando-as com os aportes técnicos dos profissionais envolvidos; gerenciar conflitos e oportunidades em busca de alternativas e de motivação para a comunidade, tendo em vista o seu engajamento no processo de zoneamento; municiar o zoneamento com informações que ofereçam visão de conjunto (âmbito social, econômico e territorialidade) e efetuar seu planejamento segundo áreas homogêneas, temas e perfil dos agentes intervenientes; e facilitar a criação de canais que fortaleçam o envolvimento das comunidades, organizações civis e demais agentes intervenientes (IBAMA, 2005). Esta forma de cooperação tem muito a ver com novas atitudes e avanços sociais em direção a novos paradigmas da sustentabilidade.

Como forma de acompanhar a eficácia dos planos de manejo, é necessário a implantação de um sistema de monitoramento, visando avaliar os resultados alcançados, constatar se a unidade vem cumprindo com os seus objetivos de conservação e propor quando necessário, o realinhamento do planejamento. O monitoramento se bem conduzido, poderá também identificar possíveis ameaças que afetam direta e indiretamente a área, bem como para o provimento de informações atualizadas para a comunidade e demais atores interessados, sobre os seus diversos atributos físicos, ecológicos, sociais ou mesmo econômicos. (LEITE, 2004).

Para concluir essas considerações com relação aos planos de manejo, citamos Pádua (2002), que faz uma referência aos parques que não têm esse instrumento de gestão, afirmando que os mesmos não aportam nenhum benefício para a economia local e só geram reações negativas, muitas vezes justificáveis. Por isso, continua a autora, é indispensável que os planos de manejo sejam complementados com planos de negócios, elaborados com a sociedade civil local que, sem prejuízo para a biodiversidade, nem para os valores naturais da unidade, abram oportunidades de renda e emprego para a população local.

- As Consultas Públicas

O Artigo 22 da Lei 9.985/2000 determina que as unidades de conservação, com exceção das estações ecológicas e das reservas biológicas, devem ser instituídas por ato do Poder Público, devendo a sua criação ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade. Nesse processo, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas. Busca-se uma maior democratização na elaboração e execução de políticas públicas, de modo sustentável, por meio da participação permanente dos diferentes atores internos e externos ao futuro espaço protegido.

O que dificulta sobremaneira o quadro é que esta participação na maioria das vezes não ocorre de forma espontânea, devendo, portanto, ser estimulada pelas entidades condutoras do processo e conquistada pelos atores interessados. Assim, é preciso desenvolver ações de mobilização, envolvimento e formação que possibilitem aos indivíduos uma intervenção qualificada, sobretudo daqueles em condições de maior vulnerabilidade socioambiental e que não têm acesso aos mecanismos tradicionais de representação política.<sup>28</sup> Nesse formato, esses atores devem ter, em princípio, não só a capacidade de expressar as suas preferências (voz), mas também poder na gestão direta do projeto (empoderamento) e no controle dos gestores públicos quanto ao cumprimento das decisões (*accountability*).

A consulta pública tem como objetivo maior democratizar o processo de criação de uma UC, garantindo à sociedade ampla participação nos debates que conduzirão à sua implementação, revertendo a lógica de um processo imposto de “cima para baixo” que predominou por longo período na política de criação de áreas protegidas no país. Soma-se a isto o fato de boa parte das UCs ter um baixo nível de institucionalização do seu processo de gestão, o que certamente dificulta a capacidade de mobilização e participação de agentes sociais interessados ou afetados pela UC.

Desde a criação até a gestão das unidades de conservação, a participação social é de grande importância. Os últimos processos de criação das unidades buscaram respaldo na sociedade por meio de consultas públicas. A consolidação territorial procura amenizar os

---

<sup>28</sup> Para tanto, no planejamento e na realização de ações, é preciso considerar as desigualdades existentes no acesso a dados e informações e na infra-estrutura de suporte administrativo. É preciso lembrar também que algumas pessoas estão habituadas com a linguagem tecnoburocrática, ao passo que outras não (LOUREIRO et al, 2007).

impactos negativos sobre as populações residentes nessas áreas com a construção de “termos de compromisso” que viabilizem o cumprimento dos objetivos da unidade e a sobrevivência desses grupos.

Contudo, a realização desses eventos muitas vezes ocorre sem uma convocação eficiente dos interessados e sem que eles recebam material informativo que lhes permita compreender os impactos que a criação da unidade poderá ter sobre as suas atividades. Conduzidas desta maneira, as audiências serviriam apenas para legitimar o processo de criação, pelo cumprimento de uma exigência legal, não se prestando à negociação de demandas e conflitos (LOUREIRO et al, 2007).

Segundo o mesmo autor, o argumento apresentado pelos gestores públicos é de que a informação antecipada à população poderia levar à uma aceleração do processo de exploração e descaracterização da área em estudo. Porém, o que se observa geralmente é que a intenção é adiar o surgimento de problemas e conflitos regionais. Comumente, as unidades não são assimiladas e adotadas pela sociedade, sendo consideradas ingerências em assuntos locais e obstáculos ao desenvolvimento regional, principalmente pelos produtores rurais e pelas comunidades de usuários diretos dos recursos naturais (MMA, 2004).

Buscando aprimorar o processo de consultas públicas para a criação de UCs, o MMA (2004) traçou alguns princípios e diretrizes, entre as quais destacam-se: responsabilizar os órgãos executores do SNUC por levantamentos dos meios natural e sócio-econômico, da situação fundiária e do contexto político-institucional; atribuir ao Poder Público a responsabilidade por prover aos interessados todas as informações necessárias, inclusive sobre as conseqüências da UC para o contexto socioeconômico regional, bem como sobre a legislação pertinente; incumbir o órgão competente de identificar os atores e partes envolvidas, os conflitos manifestos e latentes da área em questão, e de estabelecer mecanismos e vias de negociação para sua resolução.

As consultas públicas devem ser objeto de um termo de referência, elaborado pelo órgão executor, contemplando todas as ações, instrumentos e mecanismos necessários ao cumprimento de seus objetivos. Este termo deve ser amplamente divulgado na região e nas páginas da Internet do Fórum Nacional de Áreas Protegidas, podendo sofrer alterações em seu teor, a partir de propostas surgidas desde o início do processo de consulta pública. As diretrizes expostas no documento sugerem, inclusive, que se possa alterar a categoria de unidade de conservação a ser criada (LOUREIRO et al, 2007).

Assim, é importante para o processo que essas consultas sejam realmente dinâmicas, para poder consolidar e referendar qualquer decisão tomada durante o transcorrer das

atividades programadas. É muito comum haver frustrações e decepções devido a falhas e omissões no transcorrer do processo. Há necessidade, portanto, de haver flexibilidade institucional e organizacional e predisposição das lideranças para que isso não ocorra.

- As Parcerias

Ao longo das últimas décadas, o manejo de unidades de conservação vem passando por um processo de atualização conceitual, acarretando o surgimento de novos modelos fundamentados nas seguintes características: envolvimento de organizações não-governamentais e entidades privadas, (contrariando o modelo antigo de controle completo da unidade pela instituição responsável); promoção de processos de valorização e reconhecimento de direitos comunitários, ancestrais e de participação de diferentes atores sociais; e estímulo à capacitação das referidas organizações para assumir a co-gestão<sup>29</sup> de unidades de conservação públicas, incluindo até casos de delegação completa.

Esse novo modelo de gestão compartilhada se refere a uma aliança entre os interessados de um território e o Estado, nascendo entre eles a partilha de direitos e responsabilidades. Assim, as atividades passam a ser feitas por meio de parcerias, com o objetivo de garantir melhores condições de vida e bem-estar para o conjunto da sociedade, estabelecendo uma nova compreensão dos limites do Estado e da sociedade. O poder antes localizado em entidades governamentais agora dá lugar à noção de poder difuso,<sup>30</sup> que se estende por uma rede de relações e campos setoriais, como grupos de mulheres, jovens, aposentados, grupos étnicos, ambientalistas etc. Esse manejo participativo vem sendo considerado elemento-chave na gestão de áreas protegidas, sendo defendido no meio acadêmico e incorporado à legislação brasileira.

O papel executivo do Estado deve ceder espaço a um pacto entre os principais agentes regionais públicos e privados, para compatibilizar os seus múltiplos interesses em torno de uma finalidade comum, ou seja, a conservação da biodiversidade regional e a promoção de alternativas de desenvolvimento sustentável. O êxito depende, portanto, da

---

<sup>29</sup> Segundo o IBAMA (2002), a co-gestão é a administração de uma unidade de conservação com uma ou mais entidades. É estabelecida para possibilitar o envolvimento dos agentes interessados nessa tarefa, em função da responsabilidade da sociedade com o meio ambiente, e ajuda a suprir deficiências da gestão exercida por uma única organização.

<sup>30</sup> Atualmente, existe um redesenho na luta pelos direitos humanos e sociais, em que pessoas e grupos juntaram-se em busca de objetivos em comum. Surgiram as ONGs como canais não-oficiais, dando apoio a microprojetos sociais dirigidos para o nível local. Surgiram também associações e fundações mobilizando cidadãos, empresas e governos para a captação de recursos visando ações sociais. Essas novas organizações afirmam a capacidade de agir da sociedade civil, ocupando espaços nas políticas sociais antes reservados exclusivamente ao Estado.

superação de formas de gestão centralizadas e do estabelecimento de um modelo sistêmico, em que as atividades sejam realizadas em parceria e co-gestão. Esse modelo requer do gestor da unidade um papel importante, extrapolando as suas atribuições executivas para assumir um papel de articulador e facilitador dos canais de participação, bem como de mediador dos conflitos (IBAMA, 2002).

A parceria supõe um projeto comum. Não se faz parceria pelo simples prazer de trabalhar junto. Além da limitação voluntária da autonomia de cada entidade envolvida, deve haver regras claras e transparentes no relacionamento, para que nenhuma das partes se sinta prejudicada. A co-responsabilidade permite que todos os atores envolvidos no processo se apropriem dos resultados e se identifiquem por meio deles.

A co-gestão surgiu como uma forma de agilizar os processos da gestão pública, sendo uma alternativa de descentralização do manejo e gerenciamento das UCs. Pode ocorrer o repasse parcial ou total das atribuições do órgão gestor para a entidade parceira, mediante assinatura de um convênio ou termo de cooperação técnica. Esses instrumentos geralmente não prevêm o repasse de recursos financeiros por nenhuma das partes. O seu objeto é a realização de atividades de pesquisa científica, educação ambiental, mobilização de trabalho voluntário, treinamento de profissionais e outros (DRUMMOND e CRESPO, 2000). A maioria das UC's engajada na co-gestão o fez em virtude de pressões antrópicas que vinham sofrendo, da necessidade de melhorar ações fiscalizatórias e em virtude da carência de recursos humanos e financeiros (DIAS, 2003).

A parceria e a co-gestão deverão complementar e amplificar a governabilidade, sem que se constituam, no entanto, em elementos estranhos às instâncias administrativas e de poder legalmente e democraticamente constituídas. Portanto, a articulação inter e intra-institucional com as instâncias existentes, através de processos de consulta, divulgação e reuniões técnicas, enriquece o processo de gestão e permite trabalhar o caráter integrado do planejamento, em relação aos planos e programas setoriais previstos e ao planejamento territorial da região (IBAMA, 2002).

Para Morselho (2001), as ONGs ambientalistas representam, usualmente, o principal grupo organizado com atuação nas unidades de conservação, especialmente no estabelecimento de parcerias, na repartição de competências, como membros de conselhos gestores e na participação nas discussões de planos de manejo. Uma das mais antigas e importantes ONGs ambientalistas do País foi a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), fundada em 1958. Por coincidência ou não, em 1959 foram criados quatro parques nacionais e em 1961 outros oito. Os governos, nas suas diferentes esferas, continuam



sendo as instituições mais importantes na elaboração e condução das políticas públicas, mas devemos reconhecer o crescente papel das ONGs na construção da governança, tanto em nível local como internacional.

Outra importante parceira no processo de gestão dos espaços protegidos brasileiros são as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). De acordo com o SNUC, as OSCIPs que tiverem como objetivo a proteção da biodiversidade ou a promoção do desenvolvimento sustentável e que estejam comprovadamente realizando atividades na região abrangida por determinada UC ou no bioma por ela protegido poderão gerir essa unidade mediante a celebração de termo de parceria com os órgãos governamentais responsáveis por sua gestão.

A terceirização de serviços tem sido outro caminho encontrado pelos gestores públicos para suprir a crônica falta de recursos financeiros. Muitas atividades podem ser exploradas através de concessões, como, por exemplo, os serviços de alimentação, o aluguel de barcos ou bicicletas, a manutenção de trilhas e de equipamentos turísticos, acampamentos, hotéis, pousadas etc. Outra alternativa é a participação de voluntários no manejo das UCs. Porém, o voluntariado não pode ser pensado como a substituição dos funcionários das unidades, mas apenas como complemento a eles (MORSELLO, 2001).

Organismos internacionais têm ajudado no financiamento dessas unidades na forma de doações e empréstimos, na assistência técnica e na capacitação de pessoal (LEITE, 2004). A partir do final da década de 1980, as agências de apoio ao desenvolvimento passam a considerar os impactos ao meio ambiente no planejamento dos projetos, estabelecendo uma política de investimentos direcionados, especificamente, para a área ambiental. Desde então, os recursos investidos por essas entidades, na rubrica meio ambiente, têm sido crescentes. Elas passam a apoiar, inclusive, projetos que promovem a conservação e o uso sustentável de recursos naturais, com a criação de fundos como o *Alliance for Forest Conservation and Sustainable Use*, uma parceria entre o Banco Mundial e *World Wildlife Fund*. Políticas como estas são atualmente seguidas por diversas agências internacionais, apoiando inclusive iniciativas de criação de áreas protegidas (AZEVEDO & ANASTASIA, 2002).

Os administradores das UCs devem também estimular a participação da comunidade científica no manejo da unidade, já que ela pode ser mais uma aliada nas atividades de conservação, ajudando na realização de pesquisas, na redação dos programas de manejo e na obtenção de recursos humanos e financeiros. Os pesquisadores, a comunidade local e do entorno, e mesmo voluntários podem ajudar também nas ações de fortalecimento da fiscalização, por exemplo, comunicando violações à gerência do parque (LEITE, 2004).

A formalização de instrumentos de parcerias e co-gestão não justifica nem implica no abandono da administração pré-existente, transferindo a responsabilidade da gestão em uma nova entidade. Significa manter as instituições atuantes e a organização original em suas atribuições básicas, criando dispositivos adicionais para uma gestão compartilhada entre os diferentes atores envolvidos na construção desse novo espaço regional.

É importante também que todos esses procedimentos técnico-administrativo e jurídicos sejam conduzidos com critérios e com muita cautela, especialmente na elaboração dos instrumentos de co-gestão e dos contratos de concessões. Eles devem incorporar a exigência do cumprimento dos objetivos de conservação da unidade e da legislação ambiental, evitando-se assim, maiores transtornos e o agravamento de conflitos.

Uma política moderna para as unidades de conservação deve contemplar sobretudo o reconhecimento de que os atores locais são parte integrante da conservação dos recursos naturais, não podendo ser ignorados ou vistos como “inimigos” dos territórios protegidos. Pelo contrário, devem ser incorporados à conservação ambiental e à busca de alternativas socioeconômicas que garantam a sobrevivência humana, num processo de envolvimento e estabelecimento de parcerias e co-responsabilidade de toda a sociedade (LOUREIRO, 2003).

Finalizando, quando é permitida à comunidade o ingresso no processo de tomada de decisão e à habilitação necessária para participar integralmente no desenvolvimento e implementação de programas relativos às UCs, aumentam os grupos de defensores e aliados dessas áreas. Assim, a cultura da participação deve ser cultivada em espaços formais e não-formais, incentivando os indivíduos a discutir os seus problemas e a se envolver na construção de estruturas de governança local.

No capítulo seguinte, as unidades de conservação terão um maior destaque. Faremos uma análise delas a partir da sua origem, enfatizando o seu contexto no panorama internacional e no cenário brasileiro, culminando com uma abordagem mais detalhada da categoria parque, um dos focos do nosso projeto.

## **4 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: PRESERVAR OU CONSERVAR, EIS A QUESTÃO**

O capítulo anterior abordou a participação social e sua relação com a proteção da biodiversidade, dando ênfase à gestão compartilhada dos espaços protegidos e a sua interface com os organismos governamentais. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, os conselhos gestores, os planos de manejo e as parcerias enquanto mecanismos de governança ampliada para as unidades de conservação também foram analisados. Este capítulo traça um panorama geral das áreas protegidas, no mundo e no Brasil, descrevendo a situação atual das UCs, levando o leitor a se situar sobre os diversos problemas e ameaças que afetam estes espaços legalmente protegidos.

### **4.1 UM BREVE HISTÓRICO**

#### **4.1.1 As conferências e acordos internacionais**

No findar do século XX, o âmbito do debate sobre a problemática ambiental extrapolou os Estados-Nações e passou para a esfera da ONU e de tratados e convenções internacionais, tornando-se um tema constante nas agendas nacionais e internacionais dos governos. Com isso, a proteção da biodiversidade<sup>31</sup> começou a ser entendida como um dos pressupostos fundamentais para se atingir o tão almejado desenvolvimento sustentável, desencadeando uma maior ênfase na importância da criação de áreas protegidas. Surgem assim, os primeiros conceitos e terminologias visando despertar na sociedade, principalmente nos países desenvolvidos industrializados, detentoras de um maior passivo

---

<sup>31</sup> Biodiversidade refere-se à variedade de vida no planeta Terra, incluindo a variedade genética dentro das populações e espécies, a variedade de espécies, a variedade de funções ecológicas desempenhadas pelos organismos nos ecossistemas; e a variedade de comunidades, habitats e ecossistemas formados pelos organismos. Biodiversidade inclui, assim, a totalidade dos recursos vivos, ou biológicos, e dos recursos genéticos, e os seus componentes. A biodiversidade tem, além de seu valor intrínseco, valor ecológico, genético, social, econômico, científico, educacional, cultural, recreativo e estético (ÂNGELO, 2003).

ambiental, a preocupação com relação à satisfação de necessidades infinitas diante da disponibilidade finita dos recursos naturais.

Em 1948, num congresso internacional realizado na França, promovido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura – UNESCO, pelo governo francês e por organizações conservacionistas da Suíça, foi criada a União Internacional para Proteção da Natureza – IUPN. Este organismo era formado por instituições governamentais e não-governamentais e teve como objetivo principal promover a colaboração mútua entre as organizações conservacionistas (MILANO, 1993).

A consciência ambiental surgiu de forma mais ampliada nos anos 1960, com a publicação em 1962 de *Silent Spring*, livro de Rachel Carson (RODRIGUES, 1998). Segundo a autora, o livro denunciava os perigos dos inseticidas e pesticidas usados nas lavouras dos EUA e provava que os produtos químicos matavam os insetos e pragas prejudiciais, mas matavam também os benéficos, destruíam o solo e envenenavam as pessoas.

Em 1965 a IUPN passa a ser denominada União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais - UICN, tornando-se rapidamente um dos mais importantes organismos internacionais ligados às áreas protegidas. Segundo Brito (2003), esta mudança no nome de preservação para conservação expressa um entendimento de que existe a possibilidade de conciliação entre a proteção da natureza e o aproveitamento econômico e social das áreas protegidas.

No intuito de otimizar essa relação homem-natureza, a Unesco lançou em 1971 o programa chamado “O Homem e a Biosfera” (*Man and Biosphere* - MAB). O objetivo maior era envolver os tomadores de decisão e a população local em projetos de pesquisa, treinamento e a conjugação de disciplinas das ciências sociais, biológicas e físicas para o entendimento de problemas ambientais complexos (LEITE, 2004).

A discussão começa a ter como foco a redução ou não do ritmo de crescimento econômico em função da crescente degradação ambiental. O Clube de Roma encomenda um estudo sobre “Os Limites do Crescimento” (*The Limits to Growth*), elaborado por um grupo interdisciplinar reunido no *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), também conhecido como *Relatório Meadows*. Sob o impacto desse documento, ocorre em 1972, em Estocolmo, a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), a qual divulga dados e perspectivas que demonstram um crescente consumo mundial de recursos naturais (BRITO, 2003).

Na conferência foi abordado de forma contundente o avanço da economia, tomando como parâmetro a finitude dos recursos naturais e sinalizando para o crescimento econômico zero (RODRIGUES, 1998). Segundo a autora, desse evento surge o documento *Declaração Sobre o Meio Ambiente* e como resultado mais importante, a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

De acordo com Silva (2002), na Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972, surgiu uma noção, ainda que embrionária, de desenvolvimento sustentável, voltada para a gestão dos recursos naturais de modo a preservá-los para as futuras gerações. Segundo o autor, o conceito de desenvolvimento sustentável decorreu de uma série de reflexões e discussões expressas sinteticamente no modelo de ecodesenvolvimento de Ignacy Sachs, voltado para o fomento das potencialidades sociais de cada país ou região, questionando, ao mesmo tempo, o pressuposto de que as relações sociais possam ser consideradas como algo à parte do natural. Este conceito apóia-se em três pilares principais: crescimento econômico, igualdade social e equilíbrio ecológico.

Segundo Silva (2002), só em 1987, o documento “Nosso Futuro Comum” também conhecido como *Relatório Brundtland*, elaborado pela Comissão Mundial de Desenvolvimento e Meio Ambiente, é que veio definitivamente incorporar o conceito de desenvolvimento sustentável às ações desenvolvimentistas. Segundo o documento, o desenvolvimento sustentável é aquele que “*atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem às suas*”. Essa definição, de acordo com o autor, tem como foco uma orientação futura, de longo prazo, e reconhece uma obrigação ética de satisfação das necessidades humanas numa escala de tempo que abarque as atuais e as futuras gerações.

Se a Conferência de Estocolmo havia estabelecido limites para direcionar um encontro entre meio ambiente e desenvolvimento, o objetivo do relatório era construir propostas inovadoras, concretas e realistas que tornasse efetiva essa aproximação (MACHADO, 2005). Segundo a autora, a compatibilização entre meio ambiente e desenvolvimento foi tanto o pressuposto do trabalho da comissão como a diretriz das propostas a serem construídas.

Apesar do relatório tratar também de problemas ambientais concernentes de maneira mais direta às economias desenvolvidas como, por exemplo, a poluição industrial e a destinação de rejeitos industriais perigosos, toda a análise foi construída na perspectiva da associação entre subdesenvolvimento e degradação ambiental (MACHADO, 2005).

Estas reflexões serviram de fundamentação teórica às principais propostas levadas à Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD, também conhecida como **Cúpula da Terra**, realizada em 1992, na cidade do Rio de Janeiro. A chamada Rio-92 reconheceu a necessidade da colaboração mútua entre os países para reequilibrar as relações do homem com o meio ambiente. Um programa de ações conjuntas com o objetivo de promover um novo estilo de desenvolvimento em escala planetária foi o compromisso assumido por 174 chefes de governo reunidos na conferência (SILVA, 2002).

De acordo com Leite (2004), dos diversos documentos assinados na conferência (Declaração do Rio, Declaração de Princípios sobre o Uso da Floresta, Convenção sobre a Diversidade Biológica, Convenção sobre Mudanças Climáticas, entre outros), destaca-se a *Agenda 21*, elaborada como um plano de ação estratégica para o Desenvolvimento Sustentável Global. A autora comenta que nos seus capítulos 10, 12, 13 e 17, o documento trata da conservação dos ecossistemas. Já o capítulo 15, que trata da biodiversidade, lista ações exclusivas direcionadas às áreas naturais protegidas, evidenciando a sua importância e ressaltando como o êxito em consolidá-las relaciona-se ao desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis. Dispõe, em seu artigo 8º, sobre a conservação *in situ*,<sup>32</sup> revelando a prioridade dada à conservação da biodiversidade (LEITE, 2004).

Para assegurar o pacto estabelecido na Agenda 21, ficou claro que os governos têm a prerrogativa e a responsabilidade de deslanchar e facilitar a implementação do referido documento em todas as escalas. Essa convocação foi estendida a todos os segmentos da sociedade, considerados “atores relevantes” e “parceiros do desenvolvimento sustentável” (SOUTO, 2003). Na oportunidade, com o envolvimento do setor privado, ONGs e demais movimentos sociais, foram identificados três pilares de sustentação das mudanças resultantes do debate ambiental (em estados democráticos): (1) os governos, (2) o setor privado e (3) a sociedade civil organizada. A partir de então ficam definidos novos valores e normas, princípios e ações que deverão inspirar uma nova governança global para o século 21.

Outro documento importante é a Carta da Terra (2000), elaborada por representantes de 46 países e reconhecido pela UNESCO, chama a atenção da humanidade para o momento decisivo na história da Terra e para importância da escolha responsável de um futuro comum. O documento apresenta alguns princípios básicos: respeitar a Terra e a vida em toda

---

<sup>32</sup> Conservação *in situ* é a “conservação de ecossistemas e habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido as suas propriedades características. (SNUC, 2000).

sua diversidade; cuidar da comunidade da vida com compreensão, compaixão e amor; construir sociedades democráticas justas, participativas, sustentáveis e pacíficas; e garantir as dádivas e a beleza da Terra para as atuais e as futuras gerações (Carta da Terra, 2000. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/docs/cterra.htm>).

A avaliação da Rio-92 foi realizada em 2002 na África do Sul, num evento denominado Rio+10, “Tema 2002: Desenvolvimento Sustentável”, organizado na sede das Nações Unidas com a participação de 48 Estados e uma organização internacional. Na ocasião foi realizado um balanço do atual modelo de desenvolvimento frente aos recursos naturais (BRITO, 2003).

Entre as medidas propostas na Conferência, incluem-se: a adoção de políticas destinadas a “aumentar a eficácia em termos ecológicos” e promover padrões sustentáveis de produção e consumo; os programas de sensibilização; a criação de ferramentas eficazes e transparentes de informação aos consumidores e o apoio a métodos de produção mais limpos. O texto incentiva também iniciativas ambientais voluntárias em prol das indústrias e exorta as instituições financeiras internacionais a incorporarem considerações de desenvolvimento sustentável nos seus processos de tomada de decisões (SILVA, 2002. p.8).

Ao longo desses encontros consolidou-se uma nova dimensão de governança, que pretende fortalecer a arte e a capacidade de governar, enfraquecida pelo contínuo desgaste dos governos nacionais e das instituições políticas tradicionais (CAMARGO, 2003). Atrelado a isto, e visando também amenizar a degradação dos recursos naturais e garantir a proteção de amostras significativas e representativas dos biomas, os organismos governamentais dos mais diversos países deram um maior impulso à criação de espaços protegidos, sob a forma de unidades de conservação.

Esse avanço na criação de UCs foi reforçada pela Convenção sobre a Diversidade Biológica, certamente o mais significativo acordo internacional nessa área. Nela a conservação *in situ* foi reconhecida como uma das principais prioridades para a conservação da biodiversidade. No âmbito da convenção, um sistema adequado de áreas protegidas é considerado como o pilar central para o desenvolvimento de estratégias nacionais de conservação da diversidade biológica.

Assim, visando confirmar esta afirmação, faremos a seguir um breve histórico do surgimento das primeiras áreas protegidas, analisando o processo de padronização, sistematização e disseminação, ocorrido ao longo das últimas décadas em escala global, não deixando de destacar o importante papel que esses espaços vêm desempenhando em função dos seus objetivos de proteção.

#### 4.1.2 Das primeiras unidades de conservação aos dias atuais

Existem relatos de casos de destruição do meio ambiente de 3.700 anos atrás nas cidades sumérias, em consequência da salinização e do alargamento das terras irrigadas. Carvalho (2004), fazendo referência a McCormick (1992), destaca esse fato e as denúncias de Platão contra a destruição das condições naturais entre os gregos, tendo o mesmo problema ocorrido com os romanos no século I, com a Mesopotâmia no século VII, com a civilização Maia, no século X, e com a Inglaterra medieval - vítima de poluição atmosférica pela queima de carvão.

Em função dessas práticas, dentre outras cometidas pelas primeiras sociedades humanas, emergiu a idéia de delimitar áreas com vistas à preservação de seus atributos naturais. As necessidades de uso imediato e futuro dos recursos, envolvendo caça esportiva, água pura, plantas medicinais e outras matérias-primas, justificavam a manutenção desses sítios, além de constituírem espaços de preservação de mitos e de ocorrências históricas. Tabus, éditos reais e mecanismos sociais comunitários funcionavam - e ainda funcionam em muitos casos – como reguladores do acesso e uso dessas áreas especiais (MILLER, 1997 apud VALLEJO, 2003).

A salvaguarda da maior parte dessas áreas se relacionava com a manutenção dos recursos da fauna e de seus respectivos habitats, visando a proteção de recursos florestais com fins de uso imediato ou futuro. Não se objetivava a subsistência, nem havia qualquer sentido social mais amplo como, por exemplo, lazer e recreação para o público em geral.

A partir do século XVIII, cresceram as contestações com relação aos direitos ilimitados do homem sobre a natureza, agravadas com os problemas gerados pelo crescimento desordenado das cidades. Esse quadro acabou por valorizar o sentimento bucólico das pessoas, quando, após a revolução industrial, surgiram os primeiros movimentos visando a proteção de áreas naturais com a finalidade de uso público. Esse fato deveu-se, possivelmente, ao crescente número de pessoas imersas em rotinas de trabalho fabril e que demandavam espaços para recreação ao ar livre (MILANO, 2000).

Inicialmente, essas áreas protegidas tinham como público principal a elite dominante e eram prioritariamente destinadas para o uso lúdico, sendo o critério de beleza cênica predominante para a sua criação. Outros critérios importantes no início desse processo foram a acessibilidade e os valores estéticos, em face do crescente interesse do público citadino em visitar tais espaços, demonstrando que a sociedade urbana era o alvo das áreas naturais



protegidas. Essas áreas se constituíam em ilhas de preservação fora do alcance da crescente urbanização. A população apresentava-se como visitantes à procura de meditação, contemplação cênica e reencontro com a natureza (DRUMMOND, 1997).

Segundo Brito (2003), a moderna concepção de unidades de conservação surge nos Estados Unidos da América, em 1872, com a criação do *Yellowstone National Parke*. A criação deste parque objetivava principalmente, além de oferecer lazer à população, a preservação das paisagens naturais, devido ao seu valor cênico, significado histórico e à possibilidade de uso pelas gerações atuais e futuras. Portanto, a novidade principal de Yellowstone era o seu caráter público, com acesso aberto aos cidadãos em geral. Outros parques nacionais, como *Yosemite* e *Sequóia*, foram criados mais tarde, seguindo a mesma filosofia. A idéia foi disseminada para o Canadá e para a Europa, consolidando-se como um padrão mundial, expressando-se, por exemplo, na criação do *Parque Natural Vanoise*, na França, em 1916 (MILANO, 2002).

A partir da evolução da ciência da ecologia, o critério científico ganha força para a seleção de áreas a serem protegidas. Isso privilegiou áreas que fossem de grande valor para a pesquisa científica, tivessem alguma espécie da fauna ou da flora ameaçada de extinção ou que tivessem recursos escassos. As primeiras áreas criadas a partir desse critério surgem na Europa, ainda no século XIX, denominadas refúgio de vida silvestre ou reserva biológica, fortalecendo o ideal de isolamento desses espaços. A idéia de criar áreas naturais protegidas, para proporcionar o lazer e a contemplação ao homem urbano, juntou-se, a partir do século XIX, à necessidade de proteger áreas para a sobrevivência do homem no planeta, considerando a diversidade biológica e os sistemas ecológicos (MORAN, 1990 apud CARVALHO, 2004).

O desenvolvimento das ciências nos anos seguintes, juntamente com o aumento dos conflitos relacionados à exploração dos recursos naturais de forma insustentável, motivou o aparecimento de uma nova perspectiva para as unidades de conservação. O isolamento desses espaços começa a ceder terreno para as práticas conservacionistas, estimulando-se o uso prudente dos atributos ambientais, o manejo das espécies e em alguns casos, a presença humana.

A partir desse cenário, a criação de unidades de conservação destaca-se como um dos principais mecanismos de política e de gestão ambiental. O contexto favorece o surgimento de áreas protegidas visando a preservação restrita de seus recursos naturais (uso indireto), verdadeiros santuários ecológicos, como os parques e as reservas biológicas. Surgem

também aquelas áreas direcionadas para o convívio equilibrado entre natureza e práticas sustentáveis (uso direto), como as áreas de proteção ambiental.

Conforme Carvalho (2004), com a diversificação dos objetivos das UCs nos diferentes países e o conseqüente aumento da complexidade do tema, foi necessário estabelecer conceitos e diretrizes mais gerais a nível mundial. A autora destaca alguns encontros em escala mundial e continental que resultaram em mudanças conceituais e de perspectiva na criação e gestão das áreas protegidas, além de desempenharem um papel organizador e coordenador de políticas de conservação.

- ✓ Convenção para Preservação da Fauna e Flora em Estado Natural (Londres, 1933);
- ✓ Convenção Panamericana de Proteção da Natureza e Preservação da Vida Selvagem do Hemisfério Oeste (Washington, 1940);
- ✓ Congresso organizado pelo governo francês e pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) em 1948, quando a UICN passou a coordenar e iniciar trabalhos de cooperação internacional no campo da conservação da natureza, por meio de assembléias anuais realizadas a partir de 1960;
- ✓ Os I, II, III e IV Congressos Internacionais de Parques Nacionais, realizados respectivamente nos EUA (Seattle, 1962 e Yellowstone, 1972), Indonésia (Bali, 1982) e Venezuela (Caracas, 1992); e
- ✓ V Congresso Mundial de Parques Nacionais, realizado no ano de 2003, em Durban, na África do Sul,

Entretanto, os diversos países começaram a utilizar termos diferentes para categorias de UCs com os mesmos objetivos e/ou termos similares para categorias com objetivos diferentes. Visando padronizar e sistematizar essas definições, a UICN<sup>33</sup> formulou, em 1973, uma classificação internacional de áreas naturais protegidas. Essa categorização objetivou proporcionar uma linguagem comum para o intercâmbio de informações entre países com classificações variadas, além de orientar a implantação dos sistemas de áreas protegidas. Relacionamos a seguir as categorias em questão:

---

<sup>33</sup> A título de exemplo, a União Internacional de Conservação da Natureza (IUCN) define os seguintes propósitos das áreas protegidas: (i) pesquisa científica; (ii) proteção ambiental; (iii) preservação de espécies; (iv) manutenção de serviços ambientais; (v) proteção de feições específicas, naturais e culturais; (vi) turismo e recreação; (vii) educação; (viii) uso sustentável dos recursos de ecossistemas naturais; (ix) manutenção da cultura e atributos tradicionais (UNEP, 2004 apud CAMPOS FILHO, 2004).

- ✓ Reserva Natural Estrita/Área Silvestre, de uso indireto, tem fins científicos e/ou de proteção da natureza, sendo os processos naturais de importância vital;
- ✓ Parque Nacional, de uso indireto, combina conservação com recreação;
- ✓ Monumento Natural, também de uso indireto, objetiva a conservação de características naturais específicas;
- ✓ Área de Conservação de Habitat/Espécies, de uso sustentável (direto), visa a conservação, permitindo intervenções em nível de gestão;
- ✓ Paisagens Terrestres e Marinhas Protegidas, de uso sustentável, objetiva a conservação de paisagens terrestres e marinhas, com fins recreativos;
- ✓ Área Protegida com Recursos Manejados, também de uso direto, permite a utilização sustentável dos sistemas naturais em benefício das populações locais (IUCN, 2000).

De acordo com Leite (2004), quando a UICN publicou, em 1980, os documentos “Estratégia Mundial para a Conservação: Conservação de Recursos Vivos para o Desenvolvimento Sustentável” e “Cuidando da Terra: Estratégias para uma Vida Sustentável”, ampliou-se consideravelmente, o universo da conservação. Os documentos destacaram a importância da conservação para o desenvolvimento sustentável e aceleraram o estabelecimento de parques e outras áreas protegidas na década de 1980 e início da década de 1990.

De acordo com a UICN, em 1962 existiam cerca de 1.000 áreas protegidas no mundo, e no ano de 2003 esse número chegava a 102.100, cobrindo cerca de 12,65% da superfície terrestre, incluindo as áreas protegidas marinhas. A distribuição dessas áreas no planeta é desigual, pois elas cobrem cerca de 5% na África, 9% na Europa, 10% na América do Norte e Central, 6% na América do Sul, 4% na Ásia e 12% na Oceania (MILANO, 2002).

Este aumento decorreu tanto pela afirmação do movimento ambientalista no mundo, como pela nova visão dos Estados, que passaram a enxergar esses espaços também como potenciais geradores de divisas geradas pela atividade turística. A partir dos anos 1980, foram criadas áreas protegidas que permitiam o uso direto dos seus recursos e nas quais as populações podiam viver. Esse foi outro fator que influenciou o aumento do número de UCs, especialmente na América Latina e Caribe.

Atualmente os objetivos das unidades de conservação são os mais diversos, desde o incentivo às atividades extrativistas, passando pela conservação combinada com a visitação, até áreas para pesquisa científica e preservação de paisagens naturais. Isso demonstra que houve, desde a criação das primeiras áreas protegidas, uma evolução do seu conceito básico, de acordo com diferentes períodos históricos, com as diferentes realidades regionais e com

os avanços tecnológicos e científicos, combinados com a modernização da sociedade. A partir desta evolução, as áreas protegidas passaram a ser criadas, também, com objetivos culturais e com finalidades sociais, surgindo daí novas categorias de manejo, que vão desde a proteção integral dos recursos naturais até aquelas que permitem a utilização racional dos seus atributos.

#### 4.2 O CONTEXTO DAS ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL

O Brasil é detentor de uma das maiores biodiversidade do planeta, abrangendo 28% do que resta das matas tropicais do globo. Reconhecendo esta responsabilidade, os organismos governamentais brasileiros utilizam as unidades de conservação como principal ferramenta para a preservação e conservação dos seus recursos naturais. Mesmo com deficiências de pessoal, de infra-estrutura e de manejo, essas unidades são barreiras efetivas para a ocupação desordenada e predatória dos ambientes naturais, situação predominante e alarmante em todo Brasil, em especial na Amazônia e no seu litoral (MMA, 2006).

De acordo com Drummond, Franco e Ninis (2006), a criação de unidades de conservação é a mais antiga, mais contínua e mais conseqüente política ambiental desenvolvida no Brasil. Recentemente, essa política deixou para trás um padrão unilateral, pelo qual se instituía e administrava essas áreas sem considerar os interesses sociais contrariados/afetados pelas UCs. Esse padrão seria um tanto isolado até dos grupos que apóiam as UCs. Segundo os autores, essa política passou por inovações institucionais profundas, começando a levar em conta os interesses sociais diferenciados e a promover o diálogo entre as partes envolvidas no processo. Dessa forma, as UCs ganharam maior legitimidade e efetividade, começando a ser como locais potenciais para experiências inovadoras de governança ambiental.

O principal instrumento legal que regulamenta as unidades de conservação no Brasil é a Lei 9.985 de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional<sup>34</sup> de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). De acordo com esta Lei, as diversas categorias de manejo

---

<sup>34</sup> No atual modelo de desenvolvimento, a existência de objetivos diversos de conservação, especialmente de objetivos conflitantes entre si, determinou a necessidade de criação de tipos distintos de unidades de conservação ou categoria de manejo. Desta forma, evoluiu o conceito de sistemas de unidades de conservação, sendo este entendido como conjunto organizado de áreas naturais protegidas na forma de unidades de conservação que, planejado, manejado e administrado como um todo é capaz de viabilizar os objetivos nacionais de conservação (SILVA, 2002).

estão divididas em dois grupos, de acordo com o tipo de uso a que se destinam: as UCs de proteção integral e as UCs de uso sustentável. Esses espaços podem ser criados e geridos em âmbito federal, estadual ou municipal (Vide Quadro 3: Características das categorias de unidades de conservação do SNUC).

Segundo o SNUC, as unidades de conservação de proteção integral são áreas definidas onde estão restringidas a exploração ou o aproveitamento dos recursos naturais de forma direta, admitindo-se apenas o seu aproveitamento indireto, de modo a garantir a diversidade biológica e outros aspectos naturais. Fazem parte desse grupo as estações ecológicas, reservas biológicas, os parques criados nas diferentes esferas de governo, monumentos naturais e refúgios de vida silvestre.

Ainda de acordo com o SNUC, as unidades de conservação de uso sustentável são áreas que conciliam as atividades produtivas diversas com a preservação dos recursos naturais, ou seja, é permitido a exploração ou aproveitamento dos recursos naturais, porém de forma regulamentada, que não traga danos ao meio ambiente. O objetivo básico dessas categorias é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Fazem parte desse grupo as áreas de proteção ambiental, áreas de relevante interesse ecológico, florestas criadas nas diferentes esferas de governo, reservas extrativistas, reserva de fauna, reserva de desenvolvimento sustentável e reserva particular do patrimônio natural.

<b>Grupo Proteção Integral</b>			
<b>Categorias</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Posse e domínio</b>	<b>Restrições de Uso</b>
Estação Ecológica	Preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas.	Público	Proibida a visitação pública, exceto com objetivo educacional; a pesquisa científica depende de autorização. Permitem-se medidas visando a restauração de ecossistemas e o manejo de espécies; as áreas onde pode haver pesquisas e coletas são limitadas.
Reserva Biológica	Preservação integral da biota e demais atributos naturais.	Público	A pesquisa científica depende de autorização prévia. O uso direto é permitido em medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e em ações para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos.
Parque Nacional	Preservação de ecossistemas naturais de relevância ecológica e beleza cênica.	Público	Permite a pesquisa científica, atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação e de turismo ecológico. Essas atividades estão sujeita às normas e restrições estabelecidas pelo órgão gestor, pelo Plano de Manejo e as previstas em regulamento.
Monumento Natural	Preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica.	Público e privado	Pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da UC com o uso da terra da propriedade. No caso de conflito de uso a área deve ser desapropriada. A visitação está sujeita às condições e restrições estabelecidas pelo órgão gestor, pelo Plano de Manejo e pelo regulamento.

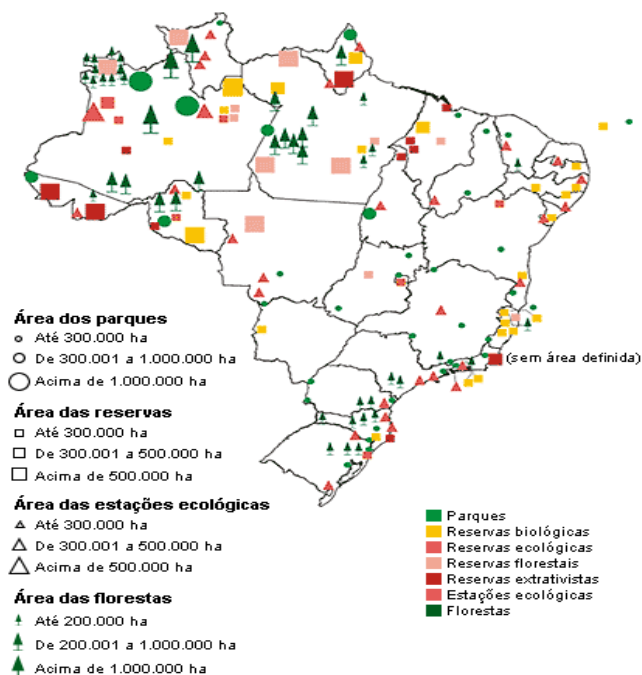
Refúgio de Vida Silvestre	Proteger áreas de reprodução de espécies da flora local e da fauna residente ou migratória.	Público e privado	Podem ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da UC com o uso da terra da propriedade. No caso de conflito de uso, a área deve ser desapropriada. A pesquisa científica e visitação estão sujeitas às condições e restrições estabelecidas pelo órgão gestor, Plano de Manejo e pelo regulamento.
<b>Grupo Uso Sustentável</b>			
Área de Proteção Ambiental	Proteger a diversidade biológica, disciplinar a ocupação e assegurar a sustentabilidade.	Público e privado	Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização da propriedade privada. A pesquisa científica e visitação pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor, nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições, observadas as exigências e restrições legais.
Área de Relevante Interesse Ecológico	Manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local.	Público e privado	O uso será regulado de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da UC. Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em seus limites.
Floresta Nacional	Uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e pesquisa científica.	Público	Admite-se a permanência de populações tradicionais que habitam quando de sua criação, conforme disposto em regulamento e no Plano de Manejo. Incentiva-se a pesquisa, e a visitação pública é permitida, condicionada às normas estabelecidas pelo órgão gestor, plano de manejo e às condições e restrições previstas em regulamento.
Reserva Extrativista	Proteger os meios de vida e a cultura de populações extrativistas e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.	Público,	A pesquisa científica e visitação pública são permitidas por meio de autorização do órgão gestor, de acordo com o Plano de Manejo e compatível com os interesses locais. São proibidas a exploração de recursos minerais e a caça amadorística ou profissional. A exploração comercial de recursos madeireiros só será admitida em bases sustentáveis e em situações especiais e complementares às demais atividades desenvolvidas. O uso é concedido às populações extrativistas tradicionais residentes na unidade.
Reserva de Fauna	Realização de estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos.	Público	A visitação pública pode ser permitida, desde que compatível com o manejo da unidade e de acordo com as normas estabelecidas pelo órgão gestor. É proibido o exercício da caça amadorística ou profissional. A comercialização dos produtos e subprodutos resultantes das pesquisas obedecerá ao disposto nas leis sobre fauna e nos regulamentos.
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Preservar e assegurar as condições e os meios para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida de populações tradicionais.	Público	É permitida e incentivada a visitação pública e a pesquisa científica voltada à conservação da natureza, à melhor relação das populações residentes com seu meio e à educação ambiental, desde que autorizadas pelo órgão gestor, pelo plano de manejo e pelo regulamento. É admitida a exploração de componentes dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável e a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis, desde que sujeitas ao zoneamento, às limitações legais e ao Plano de Manejo
Reserva Particular do Patrimônio Natural	Conservar a diversidade biológica.	Privado	São permitidas, conforme regulamento, a pesquisa científica e a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais.

**Quadro 3:** Características das categorias de unidades de conservação do SNUC

Fonte: Sistema Nacional de Unidades de conservação da Natureza – SNUC, 2000.

O Brasil dispõe de um extenso quadro de unidades de conservação. Há compromissos de ampliar esses números, refletindo um esforço considerável de conservação *in situ* da diversidade biológica do país. De acordo com Drummond, Franco e Ninis (2006), o crescimento do número das unidades de conservação federais e de suas respectivas áreas ao longo dos últimos 70 anos revela algumas tendências claras. Segundo eles, a ampliação do número e da área de UCs, mesmo que de forma desigual e sujeita a algumas discontinuidades, demonstra a consolidação dessa política nacional de conservação da natureza.

Segundo os autores, em 1930 existiam no país apenas quatro unidades de conservação federais, cobrindo uma área equivalente a 209.020,29 ha. Nas décadas seguintes, este número aumentou progressivamente, perfazendo um total em 2005 de 277 UCs federais (excluídas as RPPNs), com uma área total de 66.101.282,59 ha, correspondendo a um incremento de 65.892.262,30 ha. A Figura 1 ilustra de forma esquemática a distribuição das UCs federais, evidenciando-se a sua presença maior no norte do país.



**Fig. 01.** Mapa das principais unidades de conservação federais de proteção integral.  
 Fonte: IBGE, Diretoria de Geociências - 2006.

Conforme dados do MMA de novembro de 2006, contidos na tabela 1, podemos constatar que atualmente existem 288 unidades de conservação sob a responsabilidade da União, tendo o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade como órgão gestor

desses espaços. O grupo representado pelas categorias de proteção integral é composto por 32 estações ecológicas, 62 parques nacionais, 3 refúgios de vida silvestre e 29 reservas biológicas, perfazendo um total de 126 unidades.

<b>Grupo Proteção Integral</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Área (ha)</b>	<b>% no País</b>
Estação Ecológica	32	7.186.420	0,84
Parque Nacional	62	21.943.358	2,57
Refúgio de Vida Silvestre	3	144.645	0,01
Reserva Biológica	29	3.858.827	0,45
<b>Total Parcial</b>	<b>126</b>	<b>33.133.250</b>	<b>3,87</b>

<b>Grupo Uso Sustentável</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Área (ha)</b>	<b>% no país</b>
Floresta Nacional	63	16.840.208	1,97
Reserva Extrativista	51	10.227.629	1,20
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	1	64.441	0,00
Área de Proteção Ambiental	30	9.293.722	1,09
Área de Relevante Interesse Ecológico	17	43.202	0,00
<b>Total Parcial</b>	<b>162</b>	<b>36.469.202</b>	<b>4,26</b>

<b>Total Geral</b>	<b>288</b>	<b>69.602.451</b>	<b>8,13</b>
--------------------	------------	-------------------	-------------

**Tabela 1:** Unidades de conservação federais existentes em 2006

Fonte: Cadastro Nacional de Unidades de Conservação MMA (2006).

A área total abrangida por este grupo é de 33.133.250 ha, o que equivale a aproximadamente 3,87% do território nacional, sendo seus maiores representantes os parques nacionais com 21.943.358 ha, cerca de 2,57% da área total do país e as estações ecológicas com 7.186.420 ha, correspondendo a 0,84% do nosso território. Em contrapartida, existem apenas 3 refúgios de vida silvestre abrangendo uma área de 144.645 ha, representando 0,01% do total nacional. Chama à atenção a inexistência da categoria monumento natural. Esta unidade, em função de suas finalidades de conservação, não implica, necessariamente, em desapropriação de terras particulares, desde quando o uso destinado ao espaço não conflite com os objetivos da categoria.

O grupo formado pelas categorias de uso sustentável compreende 63 florestas nacionais, 51 reservas extrativistas, 1 reserva de desenvolvimento sustentável, 30 áreas de proteção ambiental e 17 áreas de relevante interesse ecológico, totalizando 162 unidades de conservação. Estas categorias abrangem uma área total de 36.469.202 ha, correspondendo a aproximadamente 4,26 do território nacional. Destacam-se neste grupo a floresta nacional com 63 unidades, englobando uma área de 16.840.208 ha e as reservas extrativistas com uma área total de 10.227.629 ha, ambas representando 1,97% e 1,20% respectivamente do total nacional.



Destacamos ainda neste grupo a existência de apenas uma reserva de desenvolvimento sustentável com uma área de 64.441 ha e a ausência da categoria reserva de fauna. Talvez por se tratar de uma unidade que requer posse e domínio público do território, o que implica em desapropriação de áreas particulares, acabe por desestimular a criação dessa categoria em nosso Sistema.

Por fim, a área representada no país por essas 288 unidades de conservação é de aproximadamente 69.602.451 ha, sendo 33.133.250 ha correspondente às unidades de proteção integral (3,87%) e 36.469.202 ha (4,26%) direcionados para as unidades de uso sustentável, totalizando 8,13% do território nacional. Segundo Pádua (2002), esse valor é considerado um tanto superestimado, já que muitas unidades de proteção integral estão inseridas em áreas de proteção ambiental. Ainda assim, esse índice fica abaixo do recomendado pela IUCN, que estima em 10% a área mínima que as diversas nações deverão disponibilizar para a proteção de sua biodiversidade, principalmente por meio da criação de unidades de proteção integral em seus territórios.

Pádua (2002) critica severamente a forma de criação de unidades de conservação no Brasil nas diferentes esferas governo. Comenta que a propagação desses espaços ocorre muitas vezes desnecessariamente, sem critérios técnicos, sem planejamento e ainda por interesses políticos e até pessoais, servindo muitas vezes como justificativa para a celebração de datas comemorativas, como o Dia Mundial do Meio Ambiente, Dia Nacional da Caatinga ou do Cerrado etc.

A autora critica ainda a implantação de unidades de conservação em categorias inadequadas, quando unidades de uso restrito como reservas e estações ecológicas são criadas em locais onde seria melhor implantar parques, gerando conflitos com as comunidades locais. Segundo ela, a falta de estudos prévios, o desconhecimento do significado das categorias e das suas possibilidades de uso e manejo podem agravar o problema.

Vallejo (2003) comenta que algumas unidades criadas no país são muito pequenas para atender à preservação da biodiversidade. Comenta ainda o autor que os usos previstos para as unidades de conservação não têm sido planejados e incentivados através de investimentos e parcerias com outros setores, como universidades, centros de pesquisa, ONGs e iniciativa privada, ficando elas abandonadas e com baixo aproveitamento em relação ao turismo, práticas educacionais e pesquisas científicas.

A partir de dados produzidos pelo MMA, Drummond et al (2006) chegaram a algumas constatações com relação às unidades de conservação federais, entre as quais destacamos:

- i) o sistema brasileiro de unidades de conservação ganhou maior representatividade ecossistêmica, sendo atualmente mais equilibrado e melhor distribuído entre os biomas do país, eliminando ou amenizando lacunas anteriores;
- ii) o problema mais grave e mais difundido no âmbito das UCs é a falta de regularização fundiária, pois 207 das 231 unidades que exigem dominialidade pública padecem do problema;
- iii) a Região Norte tem o índice mais baixo de UCs regularizadas;
- iv) existe uma média de cinco funcionários por UC, ou 0,002 funcionários por km<sup>2</sup> de área protegida;
- v) a maioria dos servidores lotados nas UCs em 2005 se encontrava nas regiões Sudeste, Nordeste e Norte;
- vi) apenas 66 (23,82%) das 277 UCs existentes em 2005 contavam com plano de manejo em aplicação e somente 24,16% da área total dessas unidades são manejadas com apoio desses planos de gestão;
- vii) apenas 73 (26,35%) das 277 UCs existentes em 2005 tinham conselhos gestores implantados;
- viii) apenas 67 (42,9%) de 156 UCs para as quais existem dados são consideradas pelo IBAMA como carentes de infra-estrutura adequada;
- ix) entre 1994 e 2003, cerca de 14 milhões de pessoas visitaram os parques nacionais brasileiros, correspondendo a uma média anual de apenas 1,4 milhões visitantes;
- x) aproximadamente 60 milhões de reais foram arrecadados com a visitação aos parques nacionais entre 1995 e 2004, correspondendo a uma média anual de 6 milhões de reais;
- xi) pelo menos 77 parcerias de gestão foram estabelecidas em UCs federais nos últimos 15 anos.

Drummond (1997) e Vallejo (2003) assinalam que os problemas de conservação das áreas protegidas brasileiras estão vinculados a: falta de recursos e infra-estrutura para implantação das unidades (recursos humanos e financeiros, capacidade administrativa, elaboração e execução de zoneamento ambiental, planos de manejo e de fiscalização etc.); indefinição quanto à propriedade das terras e desapropriações; contexto histórico da criação das unidades; e conflitos com populações, tanto do interior quanto do entorno da unidade.

Segundo Leite (2004), outro aspecto que deve ser analisado é que o processo histórico de criação das UCs federais culminou com o desequilíbrio de representação dos biomas no país. As unidades não estão distribuídas equitativamente em número e tamanho entre as diferentes regiões naturais, sendo o domínio Amazônico o mais bem protegido, seguido pela Caatinga e Mata Atlântica. O Pantanal é o menos protegido. O tamanho médio das UCs também indica a diferença entre os biomas. Na Amazônia, o tamanho médio é de 485.603 ha e na Mata Atlântica é de 29.681 ha. Isto implica na adoção de medidas de manejo e proteção diferenciados.

Na esfera estadual, diversas categorias de unidades de conservação criadas, principalmente antes do advento SNUC, fogem dos critérios nele estabelecidos. Temos como exemplo área de especial interesse turístico, área sob proteção especial, horto florestal, parque zoobotânico, parque ecológico, reserva estadual, floresta estadual de rendimento sustentável, estação experimental, estação florestal, reserva e parque florestal, entre outras nomenclaturas (DIAS, 2003). As listas também incluem "fantasmas" - isto é, unidades que não existem mais ou que nunca chegaram a existir.

De acordo com Drummond et al (2006), existem no Brasil 492 UCs estaduais, abrangendo uma área conjunta de aproximadamente 42.187.394,77 ha. Ocorre nessa esfera um forte desequilíbrio entre as proporções das áreas das unidades de uso sustentável (82,30%) e as de proteção integral (17,70%). No entanto, quanto aos números de UCs, há quase um equilíbrio entre os dois grupos (49,18% e 50,81%, respectivamente).

Segundo os autores, dentre as categorias de proteção integral, os parques estaduais são os mais numerosos e também os que ocupam maior área – cerca de 84,31%. As áreas de proteção ambiental são a categoria mais numerosa<sup>35</sup> entre as UCs estaduais de uso sustentável, seguidas pelas florestas estaduais e pelas reservas extrativistas;

Com relação à gestão participativa nas UCs estaduais, os mesmos autores comentam que, de um total de 428 unidades pesquisadas, a grande maioria (350, ou 81,7%) não tem conselhos gestores. Os parques estaduais são os que têm o maior número de conselhos. No que concerne aos planos de manejo, de 326 unidades pesquisadas 246 (75,46%) não dispõem desse instrumento de gestão e apenas 80 (cerca de 24,54%) têm planos de manejo válidos.

Os autores constataram que de 429 unidades estudadas apenas 73 têm parcerias instituídas. Mais uma vez os parques estaduais são as unidades que estabelecem o maior número de parcerias (26), seguidos pelas áreas de proteção ambiental e reservas extrativistas. Das 410 unidades para as quais existem dados, apenas duas mantêm parceria com

---

<sup>35</sup> Essa categoria não exige desapropriações ou indenizações e convive bem com as atividades produtivas.

Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs. Ambas estão localizadas no estado de Rondônia e são parques estaduais.

Finalizando, o processo de criação e implantação da maioria dos nossos espaços protegidos ainda é visto como impedimento do desenvolvimento econômico, gerando desta forma conflitos entre o poder público e a sociedade. As ações implementadas pelo governo são consideradas na maioria das vezes como autoritárias, pois desde a fase de planejamento da unidade não se leva em conta a presença humana dentro ou no entorno das áreas protegidas (BRITO, 2003). Como agravante, destacamos que na maioria dos espaços protegidos não existe uma interação entre as administrações e as populações que os habitam ou utilizam os seus recursos, dentro da área ou no seu entorno, gerando graves conflitos que acabam por vezes inviabilizando os objetivos de conservação da unidade.

#### 4.3 OS PARQUES: ORIGEM E O CONTEXTO ATUAL

A criação de áreas destinadas ao lazer, aos esportes e à proteção de animais e plantas data de épocas anteriores ao cristianismo. No século III a.C. uma reserva natural foi criada pelo Imperador Açoka, da Índia. Em 1800 a.C. um parque para ursos e leões foi criado pelo rei da Pérsia, para fins de caça, idéia que se espalhou por toda a Ásia Menor (LEITE, 2004). Segundo a autora, na Europa Medieval, a palavra parque designava uma área cercada, delimitada, ocupada por animais de caça e protegidos por ordem do rei, sendo os infratores muitas vezes punidos com a morte. Assim, no início essas áreas eram destinadas para o uso das classes dominantes, sendo controladas por tabus, normas legais e outros instrumentos de controle social. Na Grécia e Roma antigas é que começou a haver a democratização desses espaços, sendo permitido o acesso público (DIAS, 2003).

O conceito moderno de parque nacional surgiu no século XIX, nos Estados Unidos da América, atrelado ao nascimento de uma democracia de massas, que não mais admitia o usufruto das belezas naturais somente pelas elites. Esse modelo foi acompanhado de importantes motivações simbólicas, com o reforço da visão de um destino grande e glorioso para os Estados Unidos, a despeito da ausência de uma herança artística e literária comparável à da Europa e do Velho Mundo em geral. Os monumentos europeus não poderiam ser igualados nos EUA, mas os EUA tinham monumentos terrestres, maravilhas

naturais que compensavam a ausência de cidades antigas e tradições aristocráticas (VALLEJO, 2003).

De acordo com o mesmo autor, é nesse contexto que nascem os Parques Nacionais de Yellowstone (1872) e Yosemite (1890), primeiros do mundo, gerando um modelo<sup>36</sup> que foi imitado por outros países, embora tenha sido adotado muitas vezes com diferentes significados e em diferentes circunstâncias. A partir do modelo norte-americano, a idéia de parque passou a significar tanto proteção como acesso público.

Em 1885 o Canadá cria a sua primeira área protegida, seguindo-se a Nova Zelândia (1894), África do Sul, Austrália e México (1898), Argentina (1903), Suíça (1914), Chile (1926), Equador (1934), Venezuela e Brasil (1937). Embora tenha prevalecido nessas iniciativas o critério de beleza cênica, elas tornaram a criação de áreas naturais protegidas uma das primeiras e mais importantes políticas ambientais implementadas pela maioria dos países no mundo contemporâneo (DIAS, 2003).

Segundo a autora, em função de grandes dificuldades enfrentadas por vários países no que tange à seleção, criação e administração dos parques nacionais, foi necessário definir políticas internacionais para esses espaços. De acordo com ela, em 1960 foi criada no interior da União Internacional para Proteção da Natureza - IUPN a Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas – CPNAP. A sua meta principal era promover e monitorar os parques nacionais<sup>37</sup> e demais áreas legalmente protegidas, além de orientar o seu manejo e manutenção. Destacamos no Quadro 4 os principais eventos e encontros internacionais realizados pela CPNAP com o intuito de definir conceitos e padronizar critérios, por causa do aumento da complexidade do tema.

---

<sup>36</sup> A partir desse modelo o estado passa a ser o maior responsável pelo processo de implantação e gestão territorial das unidades de conservação, visando o benefício público. Além de implementar mecanismos de criação (demarcação, desapropriações, indenizações, solução de questões fundiárias, etc), tem que promover a gestão administrativa destinando verbas orçamentárias, contratando e treinando funcionários, criando infra-estruturas, realizando fiscalização, etc (VALLEJO, 2003).

<sup>37</sup> De acordo com a União Internacional para Conservação da Natureza – UICN, um parque nacional é uma área protegida terrestre ou marinha designada a: proteger a integridade ecológica de um ou mais ecossistemas para as gerações atuais e futuras e; proporcionar um lugar para atividades espirituais, científicas, educativas, recreativas e turísticas, desde que sejam compatíveis com proteção do ambiente sob o aspecto ecológico e cultural. Em parques nacionais, devem ser excluídos todos os tipos de exploração ou ocupação que sejam hostis ao propósito para o qual a área foi criada (DIAS, 2003).

<b>Evento</b>	<b>País / Ano</b>	<b>Principais Encaminhamentos</b>
Convenção para a Preservação de Fauna e Flora em Estado Natural	Inglaterra / 1933	Define os parques nacionais como áreas de domínio público; destinadas para a preservação da fauna e flora; objetos de interesse estético, geológico e arqueológico; a caça é proibida; e áreas de visitação pública.
Convenção sobre a Proteção da Natureza e Preservação da Fauna e Flora	EUA / 1940	Estabeleceu as definições de parque nacional, reserva nacional, monumento natural e reserva estritamente silvestre. Tentou-se unificar os conceitos e objetivos dessas áreas.
I Conferência Mundial sobre Parques Nacionais	EUA / 1962	Delineou-se princípio geral para a criação e gestão dos PNs; discutiu-se pela primeira vez a possibilidade de exploração econômica nas UCs; a necessidade de se conservar os ambientes marinhos; os meios para se obter um melhor planejamento e coordenação de pesquisas científicas; e critérios para impedimento de obras e apoio a programas de educação ambiental.
X Assembléia Geral da UICN	Índia / 1969	Surgiu a definição-padrão de parques (gestão, manejos, extensão, uso, normas de visitação e proibição de ocupação e exploração); as áreas deveriam abranger ecossistemas não alterados, possuir interesse científico, educacional, recreativo e paisagens de grande beleza cênica; a área deve ser de responsabilidade do Estado e ser dotada de infra-estrutura que permita a entrada de visitante.
Na XI Assembléia Geral da UICN	Canadá / 1972	Considerou-se pela primeira vez a ocupação humana, adaptada ou coerente com o ecossistema, em um parque nacional; estabeleceram-se as regras de zoneamento para estas áreas.
II Conferência Mundial sobre Parques Nacionais	EUA / 1972	Foi iniciada oficialmente a incorporação do princípio de zoneamento às definições de parques nacionais, com o reconhecimento de que comunidades com características culturais específicas faziam parte desses ecossistemas; debateu-se a necessidade de ampliação do número de áreas protegidas no mundo.
XII Assembléia Geral da UICN	Zaire / 1975	Alertou para que o estabelecimento de áreas naturais protegidas não trouxesse como consequência a desagregação cultural e econômica dos grupos que não afetavam a integridade ecológica da área.
III Conferência Mundial sobre Parques Nacionais	Indonésia / 1982	Discutiram-se políticas de desenvolvimento regional, estadual e nacional; populações locais e recursos naturais e o meio ambiente. O conceito de PN evoluiu para uma integração com o desenvolvimento sócio-econômico e a conservação da natureza. Aparece pela primeira vez a preocupação com a criação e gestão dos parques nos países subdesenvolvidos, e a degradação dessas áreas relacionada com a pobreza das populações locais.
IV Conferência Mundial sobre Parques Nacionais	Venezuela / 1992	Debate-se as diferentes categorias de UCs; flexibilidade maior na aplicação e interpretação de sistemas nacionais; menor grau de prescrição da zonificação, classificação, autoridade de manejo e propriedade do solo; definição de princípios para orientar a criação das UCs. Sinalização de mudança em relação à questão do papel das populações humanas dentro dos parques.
V Conferência Mundial sobre Parques Nacionais	África do Sul / 2003	O enfoque principal foi como os países pobres podem aliviar a pobreza por meio das UCs, usando a conservação como oportunidade econômica. Foi discutida também a questão da conectividade entre essas áreas, formando corredores de biodiversidade.

**Quadro 4:** Encontros e acordos internacionais de proteção à natureza, 1933-2003

Fonte: MILANO (1993); SILVA (2002); DIAS (2003); BRITO (2003); LEITE (2004).

No Brasil, acompanhando a tendência mundial, as primeiras unidades de conservação surgiram como parques. A primeira proposta de se criar um parque nacional no Brasil data de 1876, quando André Rebouças, engenheiro, entusiasmado com a criação do Parque de

Yellowstone, sugere a criação do Parque Nacional de Guairá, abrangendo a região entre Sete Quedas e Foz do Iguaçu, e o Parque Nacional da Ilha do Bananal, no atual estado de Tocantins. Entretanto, a sua proposta não se concretizou naquele momento. Somente no ano de 1896 foi instituída a primeira área protegida brasileira: o Parque Estadual da Cidade de São Paulo, concebido a partir da idéia de criação de monumentos naturais ou de territórios de relevante interesse científico e estético (CAMPOS FILHO, 2004). Cabe ressaltar o significativo atraso do Brasil com relação às iniciativas semelhantes de outros países, inclusive na América do Sul.

Somente em 1937, já fundamentado no Código Florestal de 1934, ocorre a criação do Parque Nacional do Itatiaia, a primeira unidade de conservação federal do Brasil, instituída pelo Decreto Federal nº 11.943, situado no limite entre Rio de Janeiro e Minas Gerais. A unidade teve como principais objetivos a proteção de belezas cênicas, o usufruto público e o estímulo à pesquisa científica e ao turismo (MILANO, 2000). A intenção foi preservar parte do patrimônio biótico e geomorfológico do Maciço de Itatiaia, importante trecho da Serra da Mantiqueira, e disponibilizar um espaço público para uso recreativo da população (BARROS, 2003 citado por LEITE, 2004).

Seguindo o mesmo princípio adotado para o PN de Itatiaia, foram instituídos em 1939 o Parque Nacional da Serra dos Órgãos e o Parque Nacional do Iguaçu. O primeiro, no Rio de Janeiro, foi criado com o objetivo de proteger amostra do ecossistema da floresta primitiva da Serra do Mar e do ecossistema de “campo de altitude”. O segundo ficava no Paraná, definido antes pelo governador do Paraná como área pública (CARVALHO, 2004). Ambos foram criados por causa de suas grandes belezas cênicas, estando presente também o objetivo de uso público e na própria localização da Serra dos Órgãos (tal como Itatiaia) em importantes eixos rodoviários (DRUMMOND, 1988).







Nas décadas seguintes, muitos parques nacionais foram criados nas diversas regiões do país (vide quadro 5), porém a cronologia da sua instituição foi fortemente atrelada a outras políticas públicas, bem como aos modelos de desenvolvimento implantados no país.

Drummond (1997) propõe um critério cronológico para analisar a criação dos parques nacionais no Brasil, sugerindo uma classificação baseada em “gerações”, enquadrando essas unidades em grupos em função de sua gênese. Assim, a primeira geração iria de 1937 a 1939; a segunda, de 1959 a 1961; a terceira, de 1971 a 1974; a quarta geração, de 1979 até 1986 e a quinta, de 1988 a 1992. Zimmermann (2006) propõe a sexta geração, englobando os parques criados de 1998 até os dias atuais.

Ano de Criação	Parque Nacional	Região	Ano de Criação	Parque Nacional	Região
1937	Itatiaia	SE	1989	Serra do Divisor	N
1939	Serra dos Órgãos	SE		Monte Roraima	N
	Iguaçu	S		Emas	CO
1959	Ubajara	NE		Serra da Bodoquena	CO
	Serra da Capivara	NE	Superagui	S	
	Aparados da Serra	S	1992	Serra Geral	S
	Araguaia	N	1998	Viruí	N
Monte Pascoal	NE	Serra da Mocidade		N	
Sete Cidades	NE	Descobrimento		NE	
1961	Brasília	CO	Restinga de Jurubatiba	SE	
	Chapada dos Veadeiros	CO	1999	Pau Brasil	NE
	Pantanal Matogrossense	CO		Catimbau	NE
	Tijuca	SE	Cavernas do Peruaçu	SE	
	Caparaó	SE	2000	Ilha Grande	CO /S
	São Joaquim	S	2001	Saint-Hilaire/Lange	S
	1971	Serra da Bocaina		SE	Serra da Cutia
1972	Serra da Canastra	SE	2002	Montanhas do Tumucumaque	N
1974	Amazônia	N		Nascentes do Rio Parnaíba	N/NE
1979	Pacaás Novos	N		Jericoacoara	NE
	Pico da Neblina	N		Pontões Capixabas	SE
	Lençóis Maranhenses	NE	Chapada das Mesas	NE	
1980	Jaú	N	Sempre-Vivas	SE	
	Cabo Orange	N	2004	Serra do Itajaí	S
1981	Marinho de Abrolhos	NE	2005	Araucárias	S
	Chapada dos Guimarães	CO		Serra de Itabaiana	NE
1983	Chapada Diamantina	NE		Grande Sertão Veredas	NE/SE
1984	Serra do Cipó	SE	Serra do Pardo	N	
1985	Marinho de Fernando de Noronha	NE	2006	Jamanxim	N
1986	Lagoa do Peixe	S		Rio Novo	N
1988	Serra das Confusões	NE		Campos Gerais	S

**Quadro 5:** Parques nacionais brasileiros, em ordem cronológica de criação  
 Fonte: DRUMMOND (1997); ZIMMERMANN (2006)

Legenda

	Primeira Geração		Terceira Geração		Quinta Geração
	Segunda Geração		Quarta Geração		Sexta Geração

Drummond (1997) analisa o processo de criação dos parques nacionais também pela ótica da ocupação espacial<sup>38</sup>. Segundo ele, num primeiro e longo momento o sistema de parques assumiu “caráter litorâneo”, com a exceção do parque de Iguaçu, as cinco primeiras unidades foram criadas a 100 km ou menos do litoral. Como os primeiros parques (de novo com exceção de Iguaçu) serviram principalmente para proteger áreas sob influência da expansão urbana, justificam-se essas intervenções. Num segundo momento ocorreu um processo de interiorização dos parques, visando primordialmente oferecer locais de turismo e

<sup>38</sup> Segundo Drummond (1997), durante a maior parte de sua história, o sistema brasileiro exibiu um fortíssimo viés litorâneo e “civilizado”, desprezando o interior, ou o “sertão”, as terras incultas ou de fronteira. Isso afetou negativamente a qualidade política e ecológica do sistema, pois (1) privilegiou áreas com problemas fundiários (2) incluiu áreas com recursos naturais desgastados e (3) adiou a incorporação de áreas “virgens”.



lazer para funcionários públicos que se transferiram para Brasília e seu entorno, numa visão geopolítica do Estado. Mesmo assim, outros parques continuaram a ser criados no litoral ou próximo a ele. A partir de 1979, os parques começaram a ser criados prioritariamente em áreas pouco habitadas e mais preservadas, de acordo com critérios de representatividade ecossistêmica e de paisagens raras.

Ainda em 1979 foi promulgado o regulamento dos parques nacionais brasileiros, que recomendava a elaboração de planos de manejo e de zoneamento<sup>39</sup> ambiental como instrumentos básicos para a adequada gestão dessas unidades. O Decreto previa sete zonas, servindo para disseminar a redação de planos de gestão em diversos parques, independente da esfera de governo (BRITO, 2003).

Segundo dados do MMA (2006), atualmente o Brasil conta com sessenta e dois parques nacionais cobrindo uma área de 21.943.358 ha, o que corresponde a 2,57% da superfície total do país. Contudo, uma grande parte dessas unidades enfrenta graves problemas estruturais, muitas sendo considerados como “parques de papel” (MORSELLO, 2001). O termo é muito usado para designar aqueles parques que têm uma existência virtual, cujos limites não foram definidos, que não foram contemplados com dotação orçamentária, que não tem planos de manejo, infra-estrutura mínima ou equipe técnica, que carecem de fiscalização e cujo acesso público inexistente.

Como esses parques não são realmente protegidos, ficam à mercê de atividades ilegais, como a caça clandestina, a exploração madeireira ilegal, o pastoreio e a extração de produtos naturais e minerais, a construção de rodovias, incêndios etc. Ocorrem ainda a ocupação ilegal do entorno, os conflitos com proprietários de terras dentro e fora dos seus limites, a pressão turística, a poluição e a introdução de espécies exóticas (LEITE, 2004).

Outro grave problema que afeta um grande número de unidades de conservação no Brasil é a falta de regularização fundiária. Drummond et al (2006) consideram muito grave a situação da regularização fundiária das UCs federais brasileiras. Segundo eles, das 231 unidades que exigem dominialidade pública integral, 157 (70%) são consideradas não-regularizadas. Quando se inclui as 50 unidades parcialmente regularizadas esse número sobe para 207 (89,6%), restando apenas 10,4% de UCs regularizadas. Citamos como exemplo deste problema o Parque Nacional do Itatiaia, o primeiro do Brasil, que ainda não tem a sua

---

<sup>39</sup> O zoneamento é uma técnica de planejamento utilizada para resolver problemas de conflito de usos de um determinado espaço. O objetivo do zoneamento de uma unidade de conservação é o de dividir uma área em parcelas (denominadas zonas) para alcançar os objetivos estabelecidos para a área protegida. Cada zona é capaz de atender a um ou a vários objetivos em particular (BRITO, 2000 citado por LEITE, 2004).

situação fundiária resolvida. O mesmo acontece com os dois parques que o seguiram, Serra dos Órgãos e Iguaçu (LEITE, 2004).

Na sua grande maioria, as políticas de criação desses espaços no país foram implantadas com pouca ou nenhuma participação das populações locais, que geralmente utilizam os seus recursos como meio de subsistência. Ocorreram e ainda ocorrem varias expulsões de populações residentes nessas áreas e em seu entorno, gerando novos conflitos sociais e agravando os já existentes, prevalecendo assim, o interesse da população urbana em detrimento do uso dessas áreas pela população nativa.

Nesse sentido, conservar a natureza significava priorizar o direito de usufruto público das áreas naturais protegidas, em detrimento de um possível uso privado, mesmo que esse uso fosse realizado de forma coletiva por comunidades tradicionais. “Desta forma, o uso público se sobrepuja ao uso comunitário em nome de um nosso futuro comum” (DIAS, 2003, p. 3). O instrumento legal utilizado para a criação desses espaços sempre foi o decreto presidencial, fundamentado exclusivamente nos pareceres dos órgãos responsáveis pela sua gestão, o que, por um lado, agiliza o processo, mas por outro, demonstra uma atitude autoritária (BRITO, 2003). Mais do que isso, as decisões costumavam ser mantidas em sigilo até a sua efetiva execução, justamente para evitar mobilizações sociais que criassem embaraços para os planejadores.

Os formuladores de políticas públicas, reconhecendo que a conservação requer alguns enfoques mais flexíveis de gestão, começaram a questionar o conceito de parque, o qual deixou de ser visto como unidade auto-suficiente para ser tratado como parte integrante da dinâmica da paisagem regional. Segundo Ângelo (2003), organismos internacionais, a exemplo da IUCN, passaram a criticar o caráter restritivo dos PNs, culminando com uma maior flexibilidade quanto à presença humana nesses espaços.

Assim, uma das conclusões do IV Congresso Mundial de Parques (1992) foi que as áreas protegidas não deveriam ser ilhas em meio a um mar de desenvolvimento e sim fazer parte do contexto de planejamento regional dos países (LEITE, 2004). Já o V Congresso Mundial de Parques Nacionais (2003), tendo como tema “Benefícios além das Fronteiras”, promoveu importantes avanços na concepção e implementação de um sistema global de áreas protegidas. Entre os pontos relevantes do encontro, discutiu-se a criação de capacidade institucional, recursos humanos, financeiros e legais que permitam gerenciar as áreas protegidas de maneira efetiva e a necessidade de promover a participação das comunidades locais e assegurar que elas tenham benefícios com as áreas protegidas.

A seguir, no Capítulo 5, faremos uma análise mais detalhada dos espaços protegidos no estado da Bahia. Iniciaremos com um breve histórico sobre a criação das unidades de conservação estaduais, o contexto atual, destacando o direcionamento dado pelos órgãos responsáveis pela política ambiental no que tange ao planejamento territorial e à gestão desses espaços. Realizaremos também um diagnóstico dos parques estaduais da Serra do Conduru, do Morro do Chapéu e das Sete Passagens, levando em consideração os aspectos históricos, ambientais e socioeconômicos, evidenciando ainda os principais conflitos locais. Um detalhamento maior sobre os conselhos gestores dos parques estaduais é necessário em função de eles terem sido selecionados como principais focos da nossa pesquisa.

## **5 A POLÍTICA AMBIENTAL DA BAHIA E A PROTEÇÃO DE SUA BIODIVERSIDADE**

### **5.1 A GESTÃO DOS ECOSISTEMAS NO ESTADO DA BAHIA: UMA PRIORIDADE PARA O PLANEJAMENTO TERRITORIAL**

O marco inicial da política ambiental no estado da Bahia pode ser colocado na criação do Conselho Estadual de Proteção Ambiental – CEPRAM, em 1973. Ele institucionalizou e disciplinou as atividades ambientais na Região Metropolitana de Salvador, ficando restrito, porém, ao controle da poluição e lançamento de resíduos. A partir da década de 1980, a Bahia experimentou um acelerado crescimento econômico, com graves conseqüências para o meio ambiente e para vários segmentos de sua população (GONÇALVES, 2003).

Nesse contexto, foi instituído em 1980, por meio da Lei 3858, o Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais – SEARA, dotado de uma visão ambiental mais abrangente, começando a dar prioridade a uma política de uso racional dos recursos naturais. No âmbito desse sistema, o CEPRAM assumiu a função de órgão central, de caráter consultivo, normativo e deliberativo, e o Centro de Recursos Ambientais - CRA assumiu a função de órgão executor, não se limitando mais a controlar apenas a poluição industrial, assumindo uma linha de gestão ambiental integrada<sup>40</sup> (SOUTO, 2003).

Em 1989 foi promulgada a nova Constituição estadual, que institui, no seu artigo 213, um sistema de administração, desenvolvimento, proteção, controle e qualidade ambiental e uso adequado dos recursos naturais. Este sistema visa organizar, coordenar e integrar as ações da administração pública e da iniciativa privada, assegurando a participação da coletividade. O CEPRAM passou a ser denominado de Conselho Estadual de Meio Ambiente, um colegiado normativo e deliberativo, agora com uma representação tripartite e paritária do poder público, das entidades ambientalistas e demais representações da sociedade civil. A Constituição expressa ainda, em seu artigo 214, que o estado e os municípios obrigam-se, por meio de seus órgãos da administração direta e indireta, a definir

---

<sup>40</sup> Segundo Souto (2003), o SEARA já sinalizava para a necessidade de um novo caminho, ao buscar promover, dentro da política de desenvolvimento do Estado, a conservação, defesa e melhoria do ambiente em benefício da qualidade de vida, propondo a participação da comunidade, por meio de entidades representativas, no esforço de compatibilizar o desenvolvimento com o a sustentabilidade do ambiente.

espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, representativos de todos os ecossistemas originais do estado (GONÇALVES, 2003).

No que concerne especificamente ao setor florestal, mesmo sendo o estado detentor de maciços florestais consideráveis, distribuídos nos grandes biomas da Mata Atlântica, Cerrado e Caatinga, distintamente de outros estados da Federação, o controle e a fiscalização desse setor ficaram sempre a cargo dos órgãos federais (do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF e posteriormente do IBAMA). Só com a promulgação da Lei de Política Florestal, de nº 6569/94, e do seu respectivo decreto de regulamentação, de nº 6.785/97, é que o estado passou a ter um papel de destaque na gestão dos recursos florestais (SILVA, 2002).

Visando sistematizar e disciplinar todo esse arcabouço legal, foi instituída em 2001 a Política Estadual de Administração dos Recursos Ambientais, por intermédio da Lei nº 7.799, com o objetivo de assegurar o desenvolvimento sustentável e a manutenção do ambiente propício à vida, em todas as suas formas. Em um dos seus princípios, a lei observa que a coletividade deve ter acesso à informação ambiental, para propiciar a sua participação no processo de tomada de decisões, devendo ser capacitada para o fortalecimento de uma consciência crítica e inovadora, voltada para a preservação, conservação e recuperação ambiental, de modo a possibilitar o exercício pleno da cidadania (GONÇALVES, 2003).

A mesma lei, ao tratar dos instrumentos da Política Estadual de Administração dos Recursos Ambientais, cita a criação e implantação dos espaços territoriais especialmente protegidos (Seção V, Cap. I, Título III). Da mesma forma, o seu regulamento, aprovado pelo Decreto Estadual nº 7.967/2001, define competências, objetivos e critérios para a criação e implantação das unidades de conservação no estado (CARVALHO, 2004).

Com relação à criação e implantação de espaços protegidos, a política ambiental da Bahia historicamente deu maior ênfase às ações voltadas para a conservação e o desenvolvimento sustentável, notadamente na criação de áreas de proteção ambiental (APAs)<sup>41</sup>. O objetivo maior era o ordenamento e o disciplinamento do uso e ocupação do solo em vastas áreas do seu território ameaçado pelas atividades produtivas. A ênfase dada à criação dessa categoria de unidade de conservação tinha como fundamento evitar os processos onerosos e desgastantes de regularização fundiária. Esta categoria, em tese,

---

<sup>41</sup> Além da ênfase na criação de APAs, fazem parte da estratégia de conservação da biodiversidade na Bahia mecanismos de incentivo à averbação de reservas legais, servidão florestal, a manutenção de áreas de preservação permanente e a formação de corredores ecológicos interligando as unidades de conservação municipais, estaduais ou federais.

convive bem dentro do binômio crescimento x conservação, controlando o processo de ocupação e assegurando a sustentabilidade do uso dos recursos naturais (SOUTO, 2003).

De acordo com Carvalho (2004), em 2002, a política ambiental da Bahia sofre uma profunda transformação com a criação da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH, por meio da Lei Estadual nº 8.538. Projeto há muito tempo maturado e desejado por todos aqueles vinculados ao setor. Esta secretaria assumiu, através da Superintendência de Biodiversidade, Florestas e Unidades de Conservação - SFC, o papel de instituir, implantar e administrar espaços territoriais protegidos e os seus ecossistemas originais, com vistas a manter e utilizar racionalmente o patrimônio biofísico e cultural do povo da Bahia (ÂNGELO, 2003).

Segundo o autor, a criação dessa nova secretaria esteve relacionada também à busca de um melhor entrosamento entre as políticas de ordenamento ambiental, de desenvolvimento florestal e de recursos hídricos, integrando em uma única pasta órgãos afins dispersos em outras secretarias. O Decreto Estadual nº 8.419/2003, que regulamentou a SEMARH, reúne na mesma secretaria os órgãos executores do SEARA, responsáveis pelo licenciamento e fiscalização ambiental (CRA), pela gestão florestal (SFC) e pelo gerenciamento dos recursos hídricos (Superintendência de Recursos Hídricos –SRH).

Assim, a competência de instituir e gerenciar as unidades de conservação estaduais passou para uma estrutura única, mesmo que caracterizada juridicamente por uma administração centralizada. Em função de entraves burocráticos inerentes a esse regime jurídico, ocorre a lentidão de algumas atividades vitais para a boa gestão desses espaços. Contudo, essa mudança pode ser um grande passo para a futura criação de um órgão autárquico/regulador específico, dedicado somente à criação e gestão de UCs.

Em 2006 foi editada a Lei nº 10.431 que trata da nova Política Estadual de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia. O seu objetivo é assegurar o desenvolvimento sustentável e a manutenção do ambiente propício à vida, em todas as suas formas, devendo ser implementada de forma descentralizada, integrada e participativa. Esses novos mecanismos são os diferenciais que a colocam num patamar de modernidade bem acima com relação aos princípios defendidos pela política anterior (SEMARH, 2007).

Com a implantação desses mecanismos, ocorre que, assim como na esfera federal, a participação dos atores locais na gerência dos espaços protegidos deu os primeiros passos efetivos no estado da Bahia. A formação e implementação de conselhos gestores, a inserção da comunidade na elaboração de planos de manejos e a realização de oficinas e encontros com organizações e lideranças para discutir temas relativos à condução desses espaços são

sinais de que o processo tem avançado, porém de forma muito incipiente e ainda pouco sistematizado (SEMARH, 2007).

A nova lei criou o Sistema Estadual de Unidades de Conservação – SEUC, que tem por objetivo “contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território estadual, promovendo a observância dos princípios e a adoção de práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento científico, tecnológico e socioeconômico do Estado” (BAHIA, 2006). O SEUC é totalmente compatível com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, inovando, porém, em alguns pontos, como por exemplo, na inclusão de novas categorias de unidades de conservação no grupo de uso sustentável: os parques urbanos; horto florestal e jardins botânico, zoológico e zoobotânico; e a reserva particular de proteção da biodiversidade<sup>42</sup>.

## 5.2 O CONTEXTO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO ESTADO DA BAHIA

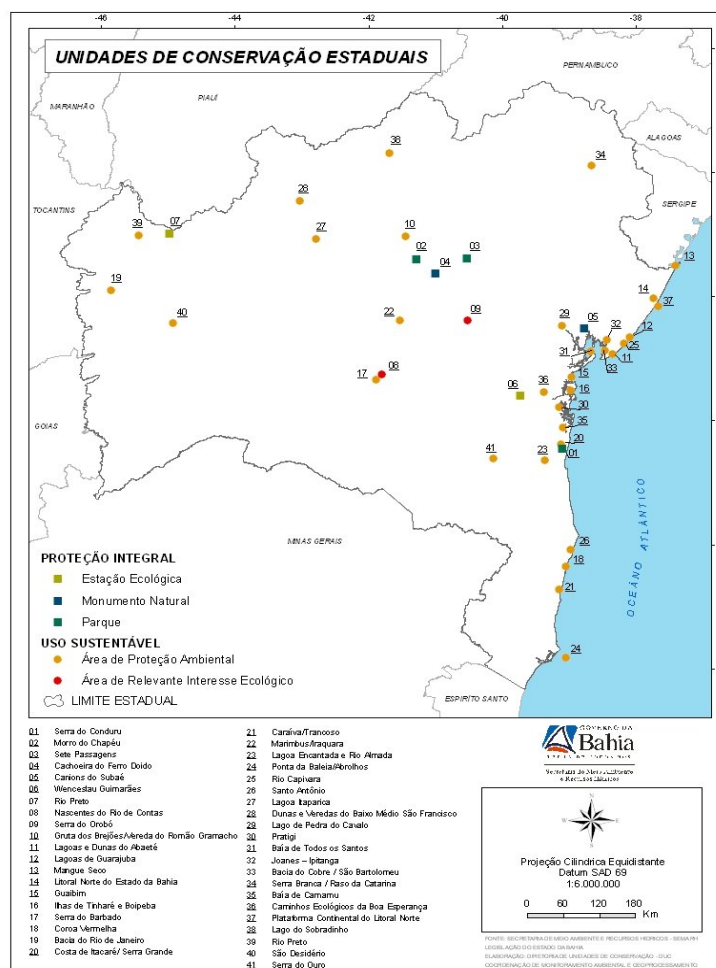
A Bahia é um estado privilegiado no contexto nacional, pois tem quase todos os biomas encontrados em outras regiões do país, inclusive um pantanal. Há ecossistemas tipicamente regionais, detentores de um número superlativo de espécies, muitas das quais ainda desconhecidas pela ciência (ÂNGELO, 2003). Contudo, juntamente com o seu enorme potencial natural a ser explorado, a Bahia é depositário de uma enorme responsabilidade frente à presente e às futuras gerações. O autor comenta que, dentro desta ótica, a criação de unidades de conservação que contemplem áreas representativas nos seus diversos biomas representa um compromisso não apenas com a sustentabilidade do território, como também com a qualidade de vida de seus habitantes.

Ocupando uma área de 56.729.530 ha, a Bahia apresenta peculiaridades com relação à distribuição de seus espaços protegidos (vide Figura 2). A SEMARH tem sob a sua gestão 41 unidades de conservação, sendo 34 de uso sustentável (32 áreas de proteção ambiental e

---

<sup>42</sup> Segundo o SEUC, os parques urbanos são “espaços abertos destinados ao lazer, educação, saúde da população e à conservação dos recursos ambientais, considerando-se, para a sua criação, os atributos naturais, culturais, sociais, históricos, paisagísticos e cênicos”; o horto florestal e os jardins botânico, zoológico e zoobotânico são áreas destinadas à “proteção e manutenção de coleções de plantas e animais vivos em cativeiro ou semicativeiro, visando a perpetuação das espécies, permitida a visitação pública”; a reserva particular de proteção da biodiversidade é a “área de domínio particular, individual ou coletivo, reconhecida por autoridade competente, onde o proprietário, por período não inferior a quinze anos, protege os valores dos recursos ambientais para uso futuro, cujos critérios para o seu reconhecimento e uso serão definidos em regulamento” (BAHIA, 2006).

2 áreas de relevante interesse ecológico) e 7 de proteção integral (3 parques, 2 estações ecológicas e 2 monumentos naturais), correspondendo a uma área aproximada de 6.054.425 ha, o que equivale a 10,72% da área total do Estado (SEMARH, 2007).



**Fig.2.** Distribuição das Unidades de Conservação Estaduais.  
Fonte: SEMARH, JULHO, 2007

Um exame sumário das unidades de conservação no território baiano mostra que a área total das categorias de proteção integral é de 65.854 ha, o que equivale a 0,11% da área do Estado, enquanto que as unidades de uso sustentável abrangem 5.988.571 ha, correspondendo a 10,60% dessa mesma área, segundo dados da SEMARH (2007) (vide tabela 2). Este cenário evidencia um forte desequilíbrio entre os dois grupos de UCs no que tange a sua representatividade espacial bem como o tratamento diferenciado imposto a esses espaços protegidos na época de sua criação.

Porém, considerando as dimensões territoriais do Estado, estas áreas legalmente instituídas são pouco significativas. São também pouco representativas da riquíssima



diversidade biológica de seus ecossistemas, principalmente no caso das unidades de uso indireto as quais têm um percentual insignificante. Esta falta de representatividade se evidencia em função de o Estado ter em seu território trechos dos biomas Mata Atlântica, Cerrado e Caatinga, além de diversas áreas de ecótono, todos eles apresentando muitos fragmentos florestais em excelente estado de conservação.

<b>Categoria</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Área por categoria (ha)</b>	<b>% por categoria no Estado</b>
Estação Ecológica	2	6.954	0,012
Parque	3	58.096	0,103
Monumento Natural	2	804	0,001
Área de Relevante Interesse Ecológico	2	12.168	0,022
Área de Proteção Ambiental	32	5.976.403	10,583
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>6.054.425</b>	<b>10,722</b>

Superfície do Estado da Bahia (ha)

56.729.530,00

**Tabela 2:** Características básicas das unidades de conservação estaduais da Bahia

Fonte: SEMARH, Julho, 2007.

Vale observar que estas unidades de conservação estaduais contemplam hoje 88 municípios baianos, 21,1 % do total de 417. Não há, contudo, equidade nesta distribuição, pois municípios como Camaçari, Itacaré, Morro do Chapéu e Simões Filho estão contemplados com até três unidades de conservação cada, o município de Salvador tem seis unidades, além de outros 13 municípios com duas unidades afetando os seus territórios. Em contrapartida, existem municípios com área muito extensa que não têm qualquer espaço protegido em seu território. Exemplos disso são Campo Formoso, Jaborandi, Correntina e Cocos, os três últimos localizados na região Oeste do estado, a principal fronteira agrícola do estado, sofrendo, portanto, intensa pressão (ÂNGELO, 2003).

De acordo com o autor, das unidades de conservação de proteção integral, três encontram-se no domínio da Mata Atlântica – a Estação Ecológica Estadual de Wenceslau Guimarães, o Parque Estadual da Serra do Conduru e o Monumento Natural dos Cânions do Subaé. Outras três se localizam no bioma Caatinga: o Parque Estadual de Morro do Chapéu, o Parque Estadual das Sete Passagens e o Monumento Natural da Cachoeira do Ferro Doido. O único representante desta categoria inserido nos domínios do Cerrado é a Estação Ecológica do Rio Preto.

Com relação às unidades de conservação de uso sustentável, nove delas se situam no domínio da Caatinga, as duas Áreas de Relevante Interesse Ecológico das Nascentes do Rio de Contas e da Serra do Orobó e sete Áreas de Proteção Ambiental, destacando-se a Gruta dos Brejões / Vereda do Romão Gramacho, primeira APA criada pelo Estado da Bahia, em

1985. No domínio do Cerrado encontramos as APAs do Rio de Janeiro e a do Rio Preto . Inseridas no Bioma da Mata Atlântica encontramos nada mais nada menos do que 20 APAs, contemplando as mais diversas tipologias vegetais (ÂNGELO, 2003).

Este elevado número de áreas de proteção ambiental atesta a prioridade que a política baiana<sup>43</sup> dedicou a essa categoria, já que ela sozinha representa 78% de todas as UCs estaduais baianas. Se for considerado o total de hectares abrangidos por todas as UCs na Bahia, a prioridade é ainda mais expressiva: as APAs sozinhas representam 98,72% do total de 6.101.560 hectares - 10,52% de um total de 10,61% da área do Estado (SEMARH, 2007).

De acordo com dados da mesma secretaria, os parques estaduais, um dos focos do nosso trabalho, têm uma representatividade com relação ao território baiano insignificante, pois cobrem apenas 0,10% do estado. Se comparados com o universo dos espaços legalmente instituídos, essa representação continua inexpressiva, pois perfaz apenas 0,94% desse total. Contudo, a sua relação com as demais unidades de proteção integral ganha proporções extraordinárias, pois os parques representam 90,90% do total dessa categoria, cobrindo ainda 77,88% da área resguardada por esses espaços protegidos.

No que concerne aos mecanismos de gestão participativa, apenas 26 unidades de conservação estaduais, de um total de 41, formaram os seus conselhos gestores. Assim, 36,58% delas ainda não têm o mais representativo fórum de discussão, o que dificulta sobremaneira a sua gestão participativa (vide quadro 6). Atualmente cinco unidades de conservação estão formando os seus conselhos consultivos, restando outras 10 que começam a esboçar essa formação (SEMARH, 2007).

Denominação	Bioma	Conselho Gestor	Admin.	Plano de Manejo
<b>Parques Estaduais</b>				
Serra do Conduru	Mata Atlântica	Existe	Existe	Existe
Das Sete Passagens	Caatinga	Existe	Existe	Em Elaboração
Morro do Chapéu	Caatinga	Existe	Existe	Não Existe
<b>Monumento Natural</b>				
Cachoeira do Ferro Doido	Caatinga	Existe	Existe	Não Existe
Canions do Subaé	Mata Atlântica	Não Existe	Não Existe	Não Existe
<b>Área de Relevante Interesse Ecológico</b>				
Nascentes do Rio de Contas	Caatinga	Existe	Existe	Não Existe

<sup>43</sup> Antes do advento da SEMARH, a proposição para criação de APAs podia ser feita por vários órgãos governamentais. A criação dessa categoria ocorreu como uma ferramenta utilizada em programas governamentais maiores, como o de desenvolvimento do turismo e como instrumento para o controle do uso do solo da Região Metropolitana de Salvador - RMS. Alguns municípios foram nessa mesma linha, criando APAs na ausência de planos próprios de ordenamento e uso do solo (GONÇALVES, 2003).

Serra do Orobó	Caatinga	Existe	Existe	Não Existe
<b>Estação Ecológica</b>				
Wenceslau Guimarães	Mata Atlântica	Existe	Existe	Em Elaboração
Rio Preto	Cerrado	Não Existe	Não Existe	Não Existe
<b>Área de Proteção Ambiental</b>				
Ponta da Baleia/Abrolhos	Mata Atlântica	Em Formação	Existe	Em Elaboração
Caraíva/Trancoso	Mata Atlântica	Existe	Existe	Existe
Coroa Vermelha	Mata Atlântica	Existe	Existe	Existe
Santo Antônio	Mata Atlântica	Existe	Existe	Existe
Lagoa Encantada e Rio Almada	Mata Atlântica	Existe	Existe	Existe
Costa de Itacaré/ Serra Grande	Mata Atlântica	Existe	Existe	Existe
Pratigi	Mata Atlântica	Existe	Não Existe	Existe
Tinharé/Boipeba	Mata Atlântica	Existe	Não Existe	Existe
Guaibim	Mata Atlântica	Em Formação	Não Existe	Existe
Baía de Todos os Santos	Mata Atlântica	Existe	Existe	Existe
Lago de Pedra do Cavalo	Caatinga	Existe	Existe	Em Elaboração
Lagoas e Dunas do Abaeté	Mata Atlântica	Existe	Existe	Existe
Joanes – Ipitanga	Mata Atlântica	Existe	Existe	Existe
Rio Capivara	Mata Atlântica	Existe	Existe	Existe
Lagoas de Guarajuba	Mata Atlântica	Existe	Existe	Em Elaboração
Litoral Norte	Mata Atlântica	Existe	Existe	Existe
Mangue Seco	Mata Atlântica	Existe	Existe	Existe
Serra do Barbado	Cerrado	Existe	Existe	Existe
Marimbus/Iraquara	Caatinga	Em Formação	Existe	Existe
Gruta dos Brejões/Vereda do Romão Gramacho	Caatinga	Existe	Existe	Existe
Bacia do Rio de Janeiro	Cerrado	Não Existe	Existe	Não Existe
Lagoa Itaparica	Caatinga	Em Formação	Existe	Não Existe
Dunas e Veredas do Baixo Médio São Francisco	Caatinga	Em Formação	Existe	Não Existe
Serra Branca / Raso da Catarina	Caatinga	Não Existe	Existe	Não Existe
Bacia do Cobre / São Bartolomeu	Mata Atlântica	Existe	Existe	Em Elaboração
Baía de Camamu	Mata Atlântica / Mangues e Restinga	Em Formação	Existe	Em Elaboração
Caminhos Ecológicos da Boa Esperança	Mata Atlântica / Mangues e Restinga	Não Existe	Existe	Não Existe
Da Plataforma Continental do Litoral Norte	Ambiente Marinho	Não Existe	Não Existe	Não Existe
Lago do Sobradinho	Caatinga	Não Existe	Não Existe	Não Existe
Rio Preto	Cerrado/ Caatinga	Não Existe	Não Existe	Não Existe
São Desidério	Cerrado/ Caatinga	Não Existe	Não Existe	Não Existe
Serra do Ouro	Mata atlântica	Não Existe	Não Existe	Não existe

**Quadro 6:** Unidades de conservação estaduais da Bahia: instrumentos de gestão

Fonte: SEMARH, Julho, 2007

De acordo com os dados contidos no quadro acima, das 41 unidades existentes 10 ainda não contam com um técnico responsável pela sua gestão, fato que indica o numero reduzido de profissionais vinculados à gestão dos espaços protegidos no Estado. Outro fato

negativo diz respeito ao grande número de unidades (22) que não dispõe de planos de manejo, sendo que sete estão em processo de elaboração.

Infelizmente não existe informação sobre o número de parcerias ou co-gestões instituídas ente as unidades de conservação estaduais e entidades privadas ou mesmo com organismos não-governamentais. As experiências de gestão compartilhada dos espaços protegidos baianos são raras e recentes, evidenciando a forma centralizada com que estas áreas foram administradas ao longo de sua existência. Existem algumas experiências pontuais que serão abordadas mais adiante.

Ao realizarmos uma rápida análise do contexto das unidades de conservação geridas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade no estado da Bahia constatamos a supremacia da categoria de proteção integral, notadamente dos parques, que representam mais de 63% desse grupo, de um total de onze unidades (vide tabela 3). Ao contrário do cenário estabelecido para os espaços protegidos estaduais, existem apenas cinco unidades de conservação de uso sustentável, demonstrando a prioridade dada às unidades de proteção integral na Bahia, apesar de a situação gerencial vivida por essas unidades não ser muito diferente da situação encontrada nas UCs baianas.

As unidades de conservação estaduais baianas, tal como ocorre no contexto nacional, constituem-se num sistema ainda pouco representativo e significativo perante a diversidade de objetivos de preservação e conservação a ele atribuído. Contudo, é notória a importância dessas UCs para a proteção dos atributos socioambientais nelas contidos, apesar das pressões e conflitos a elas vinculados.

Denominação	Quant.	Área (ha)	( %) da área do Estado
Parques	7	441.809	0,778
Reserva de vida silvestre	1	128.521	0,226
Área de relevante interesse ecológico	1	7.500	0,013
Estação ecológica	2	180.304	0,317
Reserva biológica	1	11.400	0,020
Floresta nacional	1	10.034	0,017
Reserva extrativista	3	198.263	0,349
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>977.831</b>	<b>1,720</b>

Superfície Territorial do Estado da Bahia (ha)

56.729.530,00

**Tabela 3:** Unidades de conservação federais na Bahia: quantidades e áreas - 2007

Fonte: SEMAH, Julho 2007

Denominação	Quant.	Área (ha)	(%) da área do Estado
Proteção Integral Federais	11	581.910	1,025
Uso Sustentável Federais	5	215.797	0,380
Proteção Integral Estaduais	7	65.854	0,116
Uso Sustentável Estaduais	34	5.988.571	10,556
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>6.852.132</b>	<b>12,077</b>

Superfície Territorial do Estado da Bahia (ha) 56.729.530,00

**Tabela 4:** Unidades de conservação estaduais e federais na Bahia – comparação entre unidades de proteção integral e de uso sustentável - 2007

Fonte: SEMAH, Julho 2007.

Essas pressões e conflitos são conseqüências de um processo de criação e gestão que não considerou o envolvimento dos diversos atores vinculados com a questão. Geralmente estes impasses estão relacionados com a pouca aceitação das UCs pelas comunidades locais ou demais interessados, o que tem gerado uma série de problemas de difícil solução, como, por exemplo, a grande freqüência de incêndios não-acidentais, problemas fundiários e a insatisfação pela perda de acesso aos recursos naturais e culturais (DRUMMOND, 2006).

Atualmente, vêm sendo implementadas ações para conservação da biodiversidade dos ecossistemas inseridos nas unidades de conservação sob a administração da SEMARH, com o objetivo de melhor conhecer os seus recursos e conservar as suas riquezas naturais (ÂNGELO, 2003). Enquanto não se conhecer com um mínimo de precisão a composição das principais comunidades florísticas e faunísticas das unidades de conservação, as tendências populacionais das espécies mais susceptíveis e as inter-relações entre os elementos da fauna e flora e o contexto socioambiental e cultural do seu entorno, será difícil a elaboração de sistemas de monitoramento e identificação de estratégias que levem ao manejo adequado e à proteção da diversidade biológica que elas contêm.

### 5.3 OS PARQUES ESTADUAIS DA SERRA DO CONDURU, DO MORRO DO CHAPÉU E DAS SETE PASSAGENS

#### 5.3.1 Histórico

A primeira iniciativa visando a criação de uma unidade de conservação de uso indireto no território baiano aconteceu em 1943, com a criação do Parque Estadual de Monte

Pascoal no município de Porto Seguro. Em 1961, as suas terras foram repassadas para o controle da União, ganhando a partir daí o status de parque nacional. Em 1948 foi criado o Parque Nacional de Paulo Afonso no município de mesmo nome. Porém, essa unidade teve uma existência curta, já que em 1968 ele foi extinto para dar lugar à construção de uma barragem para aproveitamento energético (DRUMMOND, 1997).

De acordo com dados da SEMARH (2006), na década de 1980 mais dois parques nacionais foram criados no estado da Bahia, o Marinho de Abrolhos, em 1981, localizado na região do Extremo Sul, e o da Chapada Diamantina, em 1983, localizado no centro do território baiano. Só na década seguinte novas UCs de proteção integral foram instituídos na Bahia, destacando-se a Estação Ecológica Estadual Wenceslau Guimarães (1997), o Monumento Natural Estadual da Cachoeira do Ferro Doido (1998) e o Parque Nacional do Pau Brasil (1999). Fazem parte dessa geração os Parques Estaduais da Serra do Conduru (1997), do Morro do Chapéu (1998) e das Sete Passagens (2000), focos do nosso estudo.

- Histórico da criação do Parque Estadual da Serra do Conduru - PESC

Em 1996 se discutiu a pavimentação da Rodovia BA 001 (trecho que liga Ilhéus a Itacaré), no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR. Neste evento, organizações ambientalistas recomendaram que, junto com a estrada, se implantasse uma unidade de conservação nas serras entre o Conduru e o Capitão, para proteger as florestas das atividades de pecuária e de extração madeireira (FLORESTAVIVA, 2007).

Neste mesmo ano, um relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID indicava a importância ambiental da região, recomendando investimentos diretos, com recursos de compensação ambiental a serem pagos em função da construção da nova rodovia (SEMARH, 2006). A idéia original foi de incluir as serras mais altas, menos aptas para agricultura, com menor vocação para o turismo e que protegessem as sub-bacias hidrográficas locais.

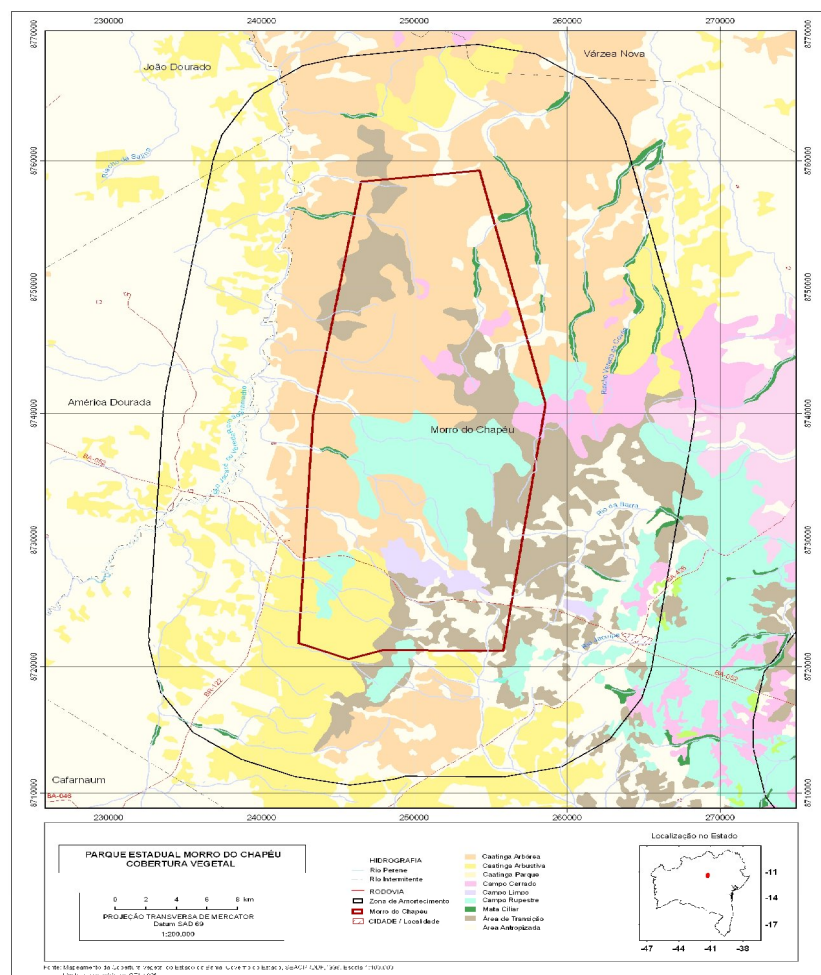
Nascia assim o PESC, criado por intermédio do Decreto Estadual nº 6.227, de 21.02.1997, com uma área de 9.275 ha, definida pelo Decreto de Desapropriação nº 8.702 de 04/11/2003. O parque situa-se nos municípios de Uruçuca (45% da unidade), Itacaré (40%) e Ilhéus (15%), na região do Litoral Sul baiano. A Unidade está inserida na Área de Proteção Ambiental de Itacaré / Serra Grande e conta com mais duas APAs em seu entorno, a da Lagoa Encantada e da Península de Maraú. O nome Serra do Conduru foi uma opção óbvia,



uma vez que abriga cerca de 30 nascentes. O alto potencial para a prática do ecoturismo também foi um dos fatores que justicou a criação dessa unidade de conservação.

- Histórico da criação do Parque Estadual do Morro do Chapéu - PEMC

Localizado na Chapada Diamantina Setentrional, região do semi-árido baiano, o Parque Estadual do Morro do Chapéu, situado no município de mesmo nome, foi criado com base no Decreto Estadual nº 7.413, de 17.08.1998, com uma área de 46.000 ha. A área do município de Morro do Chapéu foi considerada pelo Ministério do Meio Ambiente como prioritária para preservação (Decreto nº 5.092, de 21.05.2004), sendo classificado como zona de extrema prioridade para práticas conservacionistas (MMA/SBF, 2001).



**Fig. 4:** Parque Estadual do Morro do Chapéu  
Fonte: UEFS, 2006



De acordo com Cajazeira (1998), o processo de criação do parque começou em 1995 com levantamentos regionais realizados pelo extinto Departamento de Desenvolvimento Florestal – DDF, órgão vinculado à secretaria de agricultura do estado, objetivando identificar áreas prioritárias para conservação ambiental, culminando, em 1996, em um cadastramento de vários locais de relevância ambiental que justificassem a implantação de unidades de conservação na região. Segundo ele, nesse mesmo ano, o documento foi apresentado em um seminário técnico realizado no município de Morro do Chapéu, com a participação de instituições públicas, ambientalistas, pesquisadores e comunidade local. Ao final deste evento, foi definida a atual área onde seria instalado o parque estadual.

A criação do parque objetivou principalmente: (1) preservar as espécies vegetais em fase de extinção, fomentando a sua reprodução e o seu cultivo, por meio de projetos especiais; (2) manter animais silvestres em refúgios, principalmente os grandes felinos, assegurando a perpetuação das espécies; e (3) fomentar a integração entre instituições municipais, estaduais e federais que atuam na região, para execução de programas e projetos de cunho científico e educacional (UEFS, 2006). Os seus idealizadores tinham também a intenção de criar na comunidade uma consciência da importância da preservação da flora e da fauna regional.

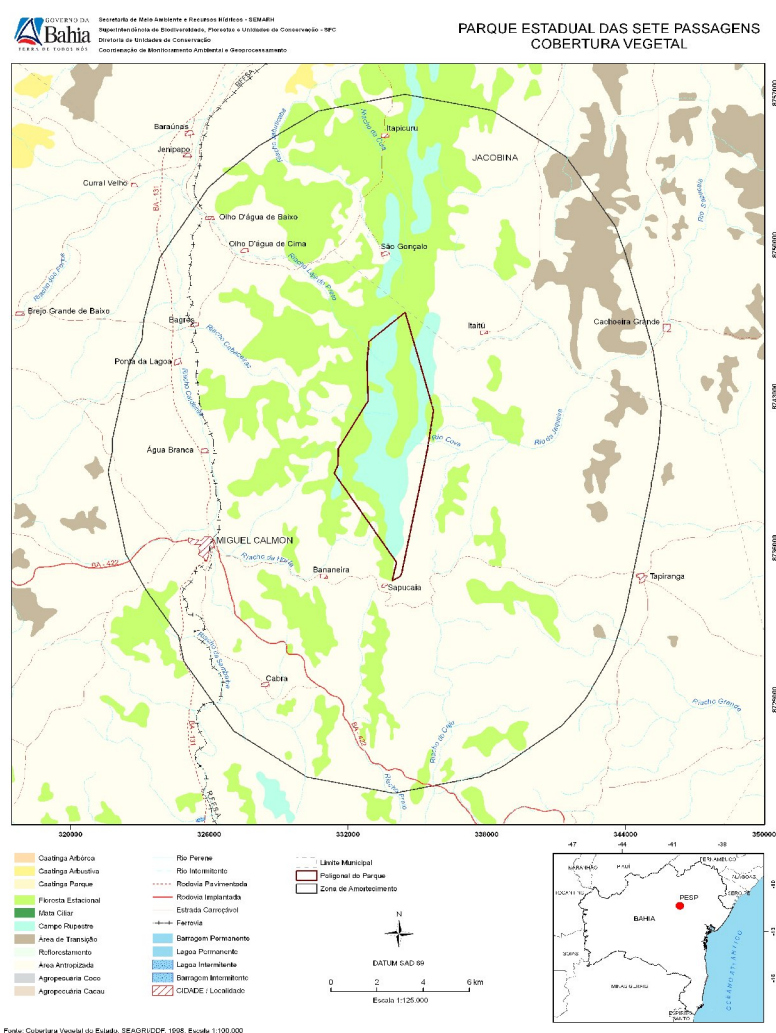
- Histórico da criação do Parque Estadual das Sete Passagens - PESP

As Serras do Campo Limpo, Sapucaia, Lajedo Preto e Sete Passagens, onde se encontram as nascentes do rio Itapicuru Mirim, principal contribuinte do rio Itapicuru, abrigam o Parque Estadual das Sete Passagens, criado pelo Decreto Estadual nº 7.808, de 25/05/2000. A unidade, que tem uma área de 2.821 ha, fica situada no município de Miguel Calmon, semi-árido baiano (SEMARH, 2006).

Em 1995, com a pressão exercida pela atividade do garimpo, pelos criadores de gado e pelas empresas de mineração, surgiu a ONG Associação Protetora da Serra, com a finalidade de sensibilizar o poder público para a importância de criar uma unidade de conservação de proteção integral no local. A ONG preocupava-se principalmente com a qualidade e quantidade dos recursos hídricos, fundamentais para as comunidades localizadas no entorno da serra, já que a maioria delas se abastece utilizando pequenas barragens que ficam hoje na divisa do parque. Outro motivo forte era evitar que a antiga Mineradora Morro Velho, atual Jacobina Mineração S.A, que explora ouro na mesma serra, no município de Jacobina, passasse a minerar do lado de Miguel Calmon (SEAGRI, 1997).

Depoimentos de moradores locais, quando da elaboração do plano de manejo do parque, indicam que em 2002 a empresa tentou minerar essa parte da unidade, mas foi barrada por meio de processo no Ministério Público (UFBA, 2007).

Segundo a mesma fonte, o termo “Sete Passagens” faz alusão às sete cancelas que davam acesso a água que o gado bebia. Atualmente, o local ainda abastece as comunidades do entorno do parque com água de excelente qualidade. Assim, com 14 cachoeiras catalogadas, inúmeras belezas naturais e várias nascentes, o parque representa também um dos mais importantes refúgios de campo rupestre, ecossistema riquíssimo em espécies endêmicas e que ainda sofre forte pressão antrópica em função de queimadas e coleta indevida de plantas.



**Fig. 5:** Parque Estadual das Sete Passagens  
Fonte: SEMARH, 2007

A criação desses três parques estaduais obedeceu a mesma trajetória de muitas outras unidades de conservação no mundo. A motivação foi uma reação ou resposta ao modelo de desenvolvimento que vinha ocorrendo na região, juntamente com a premente necessidade de transformar regiões ricas em biodiversidade em um espaço legalmente protegido e reconhecido como de uso comum. A criação desses espaços protegidos foi, portanto, uma reação às ameaças reais e potenciais de privatização dos remanescentes de Mata Atlântica e da Caatinga, com a garantia do acesso público. Nesse sentido, a criação dos três parques decorre da luta de pesquisadores, entidades ambientalistas e comunidades na defesa desses importantes ecossistemas (SEMARH, 2006). O anseio de que a transformação desses espaços em unidades de conservação traria como consequência a presença maior do Estado na área, beneficiando o aspecto social e afastando o utilitarismo do capital privado, também justificou a criação dessas áreas legalmente protegidas.

### 5.3.2 Aspectos ambientais e socioeconômicos dos parques estaduais.

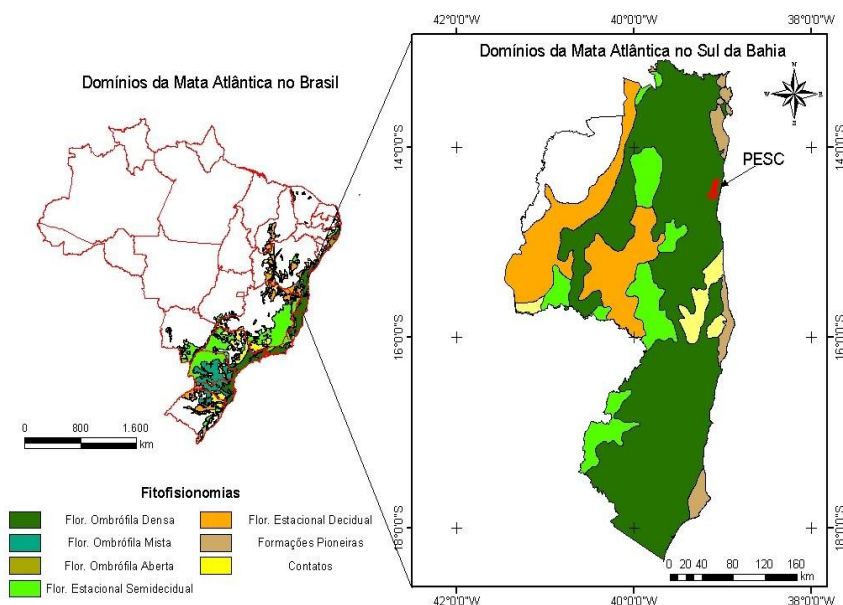
- Caracterização ambiental do Parque Estadual da Serra do Conduru - PESC

A área de domínio da Mata Atlântica constitui uma extensão espacial com cerca de 1 milhão de quilômetros quadrados, situado ao longo das encostas e serras litorâneas, desde a extremidade sudeste do Rio Grande do Norte, passando pelos estados da Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Santa Catarina, até uma estreita faixa no Rio Grande do Sul. Esse domínio se estende também por áreas interioranas desses estados, chegando a alcançar os estados de Goiás e Mato grosso do Sul (MOREAU, 2003).

A inserção do Parque Estadual da Serra do Conduru nesse domínio já denota a importância de sua conservação, no sentido de se somar ao SNUC mais uma unidade de conservação de proteção integral a este bioma. Em função do elevado grau de ameaça, dos altos índices de riqueza de espécies e das altas taxas de endemismo observados neste bioma, ele é classificado como um dos dez principais “hotspots”, conceito utilizado para definir as ecorregiões mundialmente prioritárias para a conservação (MMA/SEMARH, 2004).

Toda essa riqueza e exuberância dos ecossistemas locais está associada às condições do clima da região. A delimitação das modalidades climáticas da porção Leste do Brasil está intimamente ligada à dinâmica das massas de ar que predominam na área em diferentes

períodos do ano. Com relação especial ao Sudeste da Bahia, região do Parque Estadual da Serra do Conduru, a orografia é o principal fator responsável pela variação climática, que depende da maior ou menor resistência do relevo à penetração das Massas Equatorial Atlântica e Tropical Atlântica, que são ventos alíseos de E, SE e NE, originados no Atlântico Sul (FLORESTAVIVA, 2007).



**Fig. 6:** Domínio da Mata Atlântica no Sul da Bahia  
Fonte: Plano de Manejo do PESC (MMA/ SEMARH, 2004)

O clima da região é do tipo Af, conforme o sistema de classificação de Köppen, caracterizando-se como quente e úmido, sem estação seca definida. A temperatura média mensal está entre 20 e 26°C, com média anual em torno de 24°C. Os meses mais quentes vão de novembro até março; em fevereiro, as temperaturas chegam a 30,3°C. Os meses mais frios são julho e agosto, quando as temperaturas oscilam em torno de 17°C. A umidade relativa do ar está frequentemente acima de 80% e a precipitação pluviométrica é bem distribuída ao longo do ano. Ela é superior a 1.300 mm anuais; as máximas pluviométricas ocorrem de modo geral no período de fevereiro a julho, havendo reduções no mês de maio (SEI, 2006).

Com relação à geomorfologia, encontramos três formas bem definidas do relevo na região do PESC: a Planície Flúvio-Marinha do Almada, o Tabuleiro Costeiro e uma parte mais movimentada na região de ocorrência do Complexo Cristalino. A Planície Flúvio-Marinha corresponde a uma extensa faixa de areia que acompanha toda a extensão do litoral entre Itacaré e Ilhéus, área de influência do parque. As vezes esta faixa é interrompida por morros que chegam até o mar, formando as Falésias Vivas (MOREAU, 2003).

De um modo geral, a vegetação, inserida no domínio da Mata Atlântica nos seus diferentes estágios sucessórios, apresenta árvores de porte elevado, atingindo até cerca de 40 metros de altura, com folhas largas, sempre verdes, podendo haver vários estratos, com a presença de cipós, epífitas e trepadeiras. Para as florestas ombrófila densa e estacional semidecidual, a altura média é de 5 a 12 m e o DAP médio é de 8 a 18 cm (MOREAU, 2003). Essas florestas tropicais úmidas que cobriam imensa área encontram-se hoje reduzidas a 4% de sua cobertura primária e armazenam uma imensa diversidade biológica, comparativamente maior do que foi medido até agora na Floresta Amazônica, com elevados índices de endemismo (GALINDO-LEAL e CÂMARA, 2005).

A rede hidrográfica da região do Parque Estadual da Serra do Conduru é composta por afluentes do rio Almada, do rio de Contas e por outros rios de médio e pequeno porte que formam pequenas bacias hidrográficas que desaguam diretamente no mar. A maior parte destes rios corre na direção Norte-Sul, tendo um controle estrutural devido às falhas tectônicas de mesma direção. É uma região com alta densidade de drenagem, devido aos altos índices pluviométricos e à movimentação do relevo, que favorece o aparecimento de inúmeras nascentes, córregos, riachos e rios (MOREAU, 2003). Com relação ao relevo, o autor informa que na região do PESC ocorre um alinhamento norte-sul das cadeias de montanhas, condicionado por linhas de falhamento de mesmo sentido. Conseqüentemente, a rede hidrográfica organiza-se também neste sentido. Os rios da região servem em muitos trechos ao transporte fluvial e como fonte de renda e alimento, através da atividade pesqueira.

- Caracterização ambiental do Parque Estadual do Morro do Chapéu - PEMC e do Parque Estadual das Sete Passagens - PESP

Faremos a seguir uma caracterização ambiental conjunta dos parques estaduais do Morro do Chapéu e das Sete Passagens, em função da proximidade entre ambos, condição que os insere no mesmo Sistema de Áreas Protegidas implantado pela SEMARH e por estarem localizados num mesmo bioma, ou seja, a Caatinga e as suas diferentes ecorregiões<sup>45</sup>. Estas unidades estão encravadas na Chapada Diamantina, região que vem sendo ao longo dos anos amplamente utilizada pelo homem, com destaque para as atividades agropecuárias, a exploração dos recursos minerais e vegetais na forma de extrativismo. Isso

---

<sup>45</sup> Uma ecorregião é definida como uma unidade relativamente grande de terra e água delimitada pelos fatores bióticos e abióticos que regulam a estrutura e função das comunidades naturais que lá se encontram (SILVA, 2002).

vem resultando em alterações significativas na cobertura vegetal nativa e, conseqüentemente, no meio ambiente como um todo.

A Chapada Diamantina é uma paisagem característica do interior brasileiro, com relevo antigo e desgastado pelo tempo, onde se sobressaem chapadões esculpidos pela água e pelo vento, cortados por vales profundos, por cânions e os seus rios. É também uma área onde a pluralidade de ecossistema impressiona o visitante. Surgem diversas tipologias vegetais, desde as presentes nos topos e nas bordas das montanhas, nos brejos ou ainda nas matas dos vales, contrastando com o cerrado e a caatinga, típicas do sertão (SILVA, 2002).

O clima semi-árido a que está submetida a vegetação local determina a existência de uma caatinga hiperxerófila, com a presença marcante de plantas aclimatadas a esta condição de déficit hídrico, pois a cobertura vegetal original reflete, de algum modo, a expressão do clima em correlação com a altitude, latitude, relevo e tipo de solo. Tal cobertura vegetal serve de abrigo, refúgio, área de reprodução e fonte de alimento para os animais silvestres adaptados às condições adversas desse clima (CNRBCAA, 2004).

De acordo com Silva (2002), a Caatinga é o mais negligenciado<sup>46</sup> dos biomas brasileiros, nos mais diversos aspectos, embora sempre tenha sido um dos mais ameaçados, devido às centenas de anos de uso inadequado e insustentável dos solos e dos recursos naturais. O autor comenta que apenas recentemente diversos setores governamentais despertaram para a gravidade da situação em que se encontra esse bioma, pois há grande necessidade de conservação dos seus sistemas naturais e isso coexiste com uma insuficiência de conhecimento científico que subsidie a elaboração de estratégias.

Embora localizados na região intertropical, a altitude fornece características temperadas ao regime climático dos parques estaduais em questão, sendo, portanto, o fator primordial na definição dos tipos climáticos. Nas áreas com altitude superior a 1.000 m, predomina o tipo climático Cwb, que significa clima tropical de altitude, com verão brando, temperatura média do mês mais frio, julho, inferior a 18°C e temperatura média do mês mais quente, janeiro, inferior a 22°C (SEI, 2006). O tipo Cwa, encontrado em áreas com altitude entre 800 e 1.000 m, representa também o tipo tropical de altitude, com verão quente. Nessas áreas, a temperatura média do mês mais frio é inferior a 18°C, mas a temperatura média do mês mais quente já é superior a 22°C. Embora os índices pluviométricos sejam reduzidos, inferiores a 800 mm anuais, não foram determinantes na caracterização climática dessas

---

<sup>46</sup> Dentro do quadro de unidades de conservação públicas federais, a Caatinga é o bioma brasileiro que tem a menor percentagem de área protegida, com 0,1%. Este quadro não se diferencia muito para as unidades estaduais e municipais (SILVA, 2002).

áreas. O conforto térmico oferecido pela altitude foi decisivo para conferir singularidade a essa região dentro do chamado “polígono das secas” (MMA, 2003).

Nos espaços com altitude inferior a 800 m os índices pluviométricos foram determinantes para identificação dos tipos BSh e AW. Na porção leste, ocorrem as chamadas “chuvas orográficas” em decorrência da orientação do relevo mais do que da altitude, conferindo a essas áreas maiores potencialidades para o uso agrícola. Nessa região climática, em função da pluviosidade, pode ser encontrada a cobertura vegetal do tipo florestal, predominando a floresta estacional decidual ou semidecidual. O tipo BSh foi definido para as áreas com pluviosidade inferior a 800 mm e representa o clima semi-árido, quente. É encontrado no vale do rio Salitre, ao norte, e no vale do rio Jacaré, ao sul (SEI, 2006).

A geomorfologia da área do entorno do PESP está relacionada ao Domínio Morfoestrutural do Escudo Exposto, marcado por um modelado de dissecação fluvial homogênea que não obedece ao controle estrutural. Fazendo parte da Região Geomorfológica dos Planaltos Residuais, tem-se a Unidade Geomorfológica da Serra de Jacobina, representada pelos terrenos localizados ao norte e ao sul do parque, assim como aquelas elevações próximas situadas nos setores leste e oeste. O relevo é representado por uma sucessão de cristas e barras alinhadas, apresentando, às vezes, topos abaulados ou planos. Representa um modelado de dissecação. Os solos são pouco desenvolvidos, de textura arenosa, e facilmente sujeitos à degradação por erosão, tendo em vista as fortes declividades locais (UFBA, 2007).

Com relação ao PEMC, a principal feição geomorfológica presente na área é o Planalto do Morro do Chapéu, com altitudes que variam entre 800 e 1.000 m. O relevo apresenta marcante influência tectônica, podendo ser caracterizado como um relevo estrutural, com uma superfície predominantemente irregular, vales profundos e encaixados nos planos de falha ou fratura. Em menor proporção, nas áreas de afloramento da Formação Caboclo o relevo se mostra aplainado e com espessa formação superficial. O modelado encontra-se dissecado em colinas na forma de “meias laranjas”, com feições convexas ou tabulares, vales de fundo chato, predominando a rede de drenagem dentrítica (SEI, 2006).

De forma bastante genérica, podemos dizer que as formações vegetais variam desde os campos rupestres sobre os afloramentos de quartzito até as florestas estacionais sobre solo mais bem estruturado, passando por diversas gradações. Ocorrem ainda diferentes formas de caatingas e ecótonos com presença de espécies do cerrado (CNRBCAA, 2004). Segundo este estudo, a cobertura vegetal da região apresenta diferenciados estados de conservação devido

aos diferentes usos da terra é o rendimento potencial de sua utilização nas atividades produtivas.

A peculiaridade desta região possibilita a existência de um alto de grau de endemismos. O grande atrativo cênico da vegetação regional se deve à riqueza de indivíduos, constituindo verdadeiros jardins naturais<sup>47</sup>, com grande diversidade de formas e cores que se modificam com brotações e florações que se sucedem ao longo do ano. As tipologias vegetais são conhecidas localmente como mata, tabuleiro, lajedo, gerais, carrasco, entre outras. Estas são denominações genéricas que dizem respeito à fisionomia, podendo ser separadas a nível florístico, com algumas interpenetrações dessas formas (SILVA, 2002).

Duas grandes bacias hidrográficas estão presentes na área em estudo, a do rio Paraguaçu e a do São Francisco. A bacia do Paraguaçu está representada pelo rio Jacuípe, afluente da sua margem esquerda, e a bacia do São Francisco está representada por diversas nascentes ao norte e a oeste da área. O regime climático apresenta déficit hídrico na grande maioria dos meses do ano e a forma de precipitação em aguaceiros implica na intermitência da maioria dos mananciais de superfície (UEFS, 2006).

Os rios costumam drenar grandes volumes de água apenas durante alguns meses do ano. Em consequência, a maioria das cachoeiras da região apresenta quantidades ínfimas de água, insuficientes para manter as exuberantes quedas. Os rios que drenam a área de amortecimento do PESP integram, nas porções norte, leste e oeste, a bacia hidrográfica do rio Itapicuru Mirim. Os rios do centro-sul da área integram a bacia hidrográfica do rio Jacuípe. Quase todos os rios da área de amortecimento têm suas nascentes no Parque Estadual das Sete Passagens, condição, aliás, que viabilizou e justificou a sua criação (UFBA, 2007).

Partiremos a seguir para uma rápida caracterização socioeconômica das áreas de influência dos três parques estaduais. Da mesma forma que analisamos o quadro físico do PESC de maneira isolada, em função de ele estar localizado em um ambiente totalmente diferente dos outros dois parques estaduais, faremos também uma caracterização socioeconômica integrada do PEMC e do PESP. Justifica-se esta abordagem desde quando o cenário político, econômico e social em que estão inseridas estas unidades diverge

---

<sup>47</sup> Não podemos deixar de destacar os campos rupestres, vegetação singular nessa região. Típica de altitudes, apresenta uma fitofisionomia contrastante com a flora dominante da região ecológica, podendo ocorrer em variados biomas. Ocorre em áreas dos Planaltos Residuais (Serra de Jacobina), onde a altitude é superior à 900 m, sendo formada por plantas saxícolas instaladas junto com pequenos arbustos e árvores nas fendas das rochas. A sua florística singular permite a formação de verdadeiros jardins de altitude (SILVA, 2002).



completamente das estratégias governamentais adotadas para o Litoral Sul do estado, região onde se localiza o Parque Estadual da Serra do Conduru.

- Caracterização socioeconômica do Parque Estadual da Serra do Conduru - PESC

A história da região na qual se insere o PESC remonta aos primórdios da colonização do Brasil, mais precisamente os primeiros anos do século XVI, o que contribui para se entender o seu cenário atual. Desde então a estruturação do espaço foi organizada, em sua maior parte, por atividades primárias como o extrativismo do pau-brasil e outras madeiras nobres, o cultivo da cana-de-açúcar, do café e do cacau, a pesca e a pecuária, que contribuíram para disseminar uma rede de comércio e de serviços (SANTOS, 2004).

Segundo o autor, no eixo Itabuna-Ilhéus se concentra a atividade industrial da região, voltada para o processamento do cacau. No setor agrícola, identifica-se a presença de outros sistemas de produção, tais como: o dendê, a pimenta-do-reino, o cravo-da-índia, o guaraná, a seringueira e, no litoral, o côco. A piaçava, produto extrativo, ocorre nos tabuleiros úmidos e em Uruçuca planta-se mandioca e banana. Em virtude da crise da lavoura do cacau a criação de bovinos se expandiu e na última década formou-se um pólo de informática na região.

A estrutura fundiária da região se caracteriza, de acordo com dados da SEI (2006), pela ocorrência preponderante de pequenos e médios imóveis rurais, sendo parte significativa destes consolidados como posse primária. As maiores propriedades rurais não ultrapassam a área de 2.000 ha e as menores têm área superior a 10 ha. Em geral, os imóveis têm tamanhos variando entre 20 e 200 ha, pertencendo, na grande maioria dos casos, a proprietários que vivem na zona urbana.

De acordo com o Plano de Manejo do PESC, existiam em 2004 48 moradias e 202 pessoas residindo no interior do parque. Há três categorias sociais, em função da relação legal com a terra e da condição de residência no local: proprietários residindo no local e cultivando a terra no sistema familiar; proprietários que não residem no local e mantêm trabalhadores de confiança tomando conta das propriedades; e posseiros residindo e sobrevivendo de trabalho eventual em propriedades vizinhas (MMA/ SEMARH, 2004).

Segundo a mesma fonte, existem proprietários que residem no local há 40 ou 50 anos e desenvolvem agricultura familiar, freqüentemente com sistema agroflorestal, consorciando cultivos como cacau, seringueira, coqueiros e diversas outras espécies de fruteiras, tirando da área o sustento da família, com fraca dependência de mantimentos obtidos no mercado.

Dentre os não-residentes, existem grandes proprietários que conduzem verdadeiras empresas agrícolas, abrangendo parte significativa do PESC.

O documento informa também que existem famílias de pequenos posseiros que cultivam precariamente mandioca, milho, feijão e fruteiras para a sobrevivência ou vivem de trabalho eventual em fazendas vizinhas. Em geral, não conhecem a cadeia sucessória da terra em que residem, utilizando a terra de forma coletiva e vivendo em condições precárias em casas de taipa ou de madeira de baixa qualidade. Nesta área constatou-se a prática de caça como fonte de alimento. Existem sinais de extração de recursos da mata, como cipó e hastes de plantas para a produção de artesanato para venda (MMA/ SEMARH, 2004).

A presença de florestas atraiu serrarias de porte médio, que vêm consumindo intensamente os recursos das Serras do Conduru e do Capitão. Aliada à atividade madeireira, algumas delas desenvolvem a pecuária como fonte de renda alternativa, aliada à cabruca, sistema tradicional de plantio de cacau no sul da Bahia. A atividade pastoril extensiva nesta área não é rentável economicamente e nem aconselhável do ponto de vista ambiental. O manejo é muitas vezes inadequado e contribui para os resultados negativos, como a rápida degradação dos pastos, altas incidências de parasitas, crescimento de gramíneas de baixo valor biológico, entre outros (SEI, 2006). É importante destacar que a maioria das terras encontra-se florestada e apresenta pequeno número de benfeitorias, indicando um baixo custo de desapropriação, em que pese o valor de madeiras de lei encontradas nas florestas ainda conservadas nas propriedades tituladas no âmbito do parque (MMA/ SEMARH, 2004).

O atual quadro econômico<sup>48</sup> da região é vulnerável, devido aos efeitos conjunturais da monocultura do cacau, e até então, não foram implementadas alternativas capazes de contrabalançar os impactos negativos das crises econômicas. Existe uma elevada concentração de renda e de fatores de produção, característica da economia agrária exportadora. Estima-se que exista no Sul do estado um exército de 200 mil desempregados e subempregados oriundos das fazendas e de ramos de atividades dependentes da lavoura cacaueira (SEI, 2006).

Atualmente, os remanescentes da Mata Atlântica na área plantada com cacau estão seriamente ameaçados, uma vez que as matas estão sendo vendidas para manter as fazendas e até para a sobrevivência dos produtores. Além disso, a continuidade deste sistema

---

<sup>48</sup> Ao longo dos anos o excedente gerado pelo cacau não permaneceu na região, provocando uma insuficiência da poupança interna, baixa qualidade da produção, ausência de práticas agrícolas mais eficientes para o controle da praga vassoura-de-bruxa, perda do poder de competitividade e poucos investimentos locais em bens e serviços (SEI, 2006).

agroflorestal (mata/cacau) está seriamente ameaçada devido à substituição dessas áreas por pastagens (SANTOS, 2004).

De acordo com o autor, a cultura do cacau foi a maior responsável pela permanência da matriz florestal, primeiro porque o extrato arbóreo foi deixado como sombra e depois porque servia como estoque de madeira de lei, com vistas à manutenção das fazendas e sustento de muitos de seus proprietários. Sendo a cacaucultura a atividade econômica que compatibilizou o uso dos recursos naturais com a preservação do meio ambiente, em especial da Mata Atlântica, a sua substituição poderá trazer reflexos danosos, caso se concretize um processo desordenado de diversificação agropecuária (SANTOS, 2004).

Outra atividade econômica que se destaca na região é o turismo. O PESC faz parte de um sistema localizado na Costa do Cacau, junto com a APA de Itacaré-Serra Grande, área divulgada pela mídia nacional como um dos principais pólos de atração para o ecoturismo, o que indica um potencial para dinamizar a economia regional (SEI, 2006). A implementação de diversas obras de infra-estrutura para o setor poderá dinamizar as atividades turísticas nesta região, gerando, porém, maior pressão sobre os recursos naturais desta área do parque. A atividade turística, quando bem conduzida, é uma alternativa comercial que pode propiciar aos municípios uma significativa expansão sócio-econômica, sobretudo na área adjacente ao Parque Estadual da Serra do Conduru, por meio do ecoturismo, desde que o patrimônio natural e cultural da região seja utilizado de forma sustentável.

- Caracterização socioeconômica do Parque Estadual do Morro do chapéu - PEMC e do Parque Estadual das Sete Passagens - PESP

Encravada no sertão da Bahia, distante cerca de 400 km ao Oeste de Salvador, fica a região da Chapada Diamantina. Nas suas cidades coloniais e garimpos abandonados tomamos contato com lendas e histórias que retratam a saga humana da busca de ouro e diamantes. A prosperidade e opulência não resistiram por muito tempo, pois o esgotamento dos garimpos e o conseqüente êxodo dos habitantes deixaram muitos lugarejos parados no tempo, porém conservados. Eles hoje testemunham uma nova e rica fase: a da renovação cultural e econômica, com o movimento que nasce com o turismo (BANDEIRA, 2006).

O autor comenta que o ecoturismo só faz crescer na Chapada Diamantina, descobrindo-se a cada nova temporada mais atrações ligadas às belezas naturais: cachoeiras ainda ocultas, novas trilhas, novas paisagens etc. Montanhas criam cenários que encantam os olhos. As águas cristalinas ora correm pelos inúmeros rios de leitos pedregosos formando

corredeiras, ora se atiram de alturas em saltos e cachoeiras. Há numerosos poços e piscinas naturais de cores variadas, dos tons ferruginosos e amarelados dos rios, até os muito azuis nas cavernas. Segundo ele, “pantanais” com flora e fauna particulares complementam este cenário surpreendente.

A presença humana também criou ali diversos atrativos: pinturas rupestres e inscrições gravadas na rocha nas entradas de cavernas atestam que povos primitivos residiam nestas paisagens há mais de 10 mil anos, dando importância arqueológica e cultural à região. Antigas trilhas de garimpeiros e pitorescas cidades históricas, entre elas Lençóis, que chegou a ser a terceira cidade mais importante da Bahia durante o século XIX, também são atrações interessantíssimas (SEI, 2006).

É nesse contexto que se inserem os parques estaduais do Morro do Chapéu e das Sete Passagens. A região tem uma história geral de ocupação e uso do solo relacionada à pecuária extensiva de gado bovino e pontualmente vinculada ao garimpo de diamantes e carbonato. O gado é conduzido rotineiramente por inúmeros carreiros para áreas de pasto e aguadas, onde permanecem por várias semanas. Nestes locais existem currais e casebres para apoio aos vaqueiros. Eles não configuram sítios ou fazendas propriamente ditos, pois são predominantemente áreas de subsistência para os rebanhos (UFBA, 2007).

O PEMC está localizado numa região tradicionalmente ocupada pela agricultura de subsistência e pela pecuária extensiva. Os cultivos mais comuns são os de feijão, milho, mandioca, palma, sisal e mamona, restritos às áreas com melhores solos e próximas às fontes de água. Os demais espaços são impróprios para a agricultura, pois contêm afloramentos, lajedos, cascalheiras e areões (UEFS, 2006).

Este contexto desfavorável para a agricultura permitiu, por outro lado, a introdução da pecuária extensiva, praticada largamente em toda a região. Este planalto tem vários olhos d’água e capões de mata e caatinga, sendo utilizado desde o início da ocupação para a agropecuária, praticada de forma distinta e condicionada às restrições de solo e de disponibilidade de água (UEFS, 2006).

De acordo com esse estudo, há três núcleos ocupacionais distintos no interior do parque. O primeiro localiza-se na sua porção SE e agrega vários pequenos aglomerados rurais, com organização social variada, os quais têm várias propriedades que desenvolvem a agropecuária. São famílias consolidadas e bem estruturadas que ocupam este espaço há muitos anos, demonstrando a permanência das pessoas e o nível de pertencimento que as mesmas têm com este lugar. As culturas predominantes são feijão, milho e mamona, mas as

peças criam bovinos, caprinos e eqüinos, que, no entanto, não apresentam grande expressão produtiva.

O segundo setor se situa na borda oeste do parque, uma área bastante árida, mas que tem beleza cênica, em função dos seus vales encaixados e dos grandes afloramentos de arenito, recobertos por caatingas arbóreas arbustivas. Destaca-se neste setor uma importante área de sítios rupestres e um quilombo, provavelmente não reconhecido (UEFS, 2006).

O terceiro setor está localizado no topo do planalto, no centro-nordeste da área, ao longo de uma antiga estrada denominada Barracão. Esta ocupação está relacionada à existência de água em capões de mata, utilizadas para criação do gado. A ocorrência destes capões e olhos d'água é o maior apelo para o uso de áreas dentro do parque, mesmo considerando-se a sua rusticidade. Não fosse este contexto favorável dificilmente haveria ocupação, visto que o topo é formado por lajedos, afloramentos e coberturas pouco espessas de areias quartzosas (SEMARH, 2006).

De acordo com esse relatório, no Barracão e no seu entorno existem 14 propriedades cujos moradores, em sua maioria, parecem ter uma ocupação pendular, utilizando o local apenas para trabalho. Dedicam-se, sobretudo à criação extensiva de gado, a pequenas plantações de mandioca, milho e feijão para subsistência. Além do Barracão, há um expressivo número de ocupações muito recentes, algumas com meses de existência, ilegais, pois foram implantadas após a criação do parque.

O levantamento realizado pela UEFS (2006) considera esta situação a mais preocupante dentre todas, pois configura um processo recente de ocupação desordenada e de forte antropização, expresso no desmatamento de grandes áreas de matas e de caatinga. Outro fato negativo foi a abertura de uma estrada em direção à Gruta de Brejões, provocando forte impacto no ambiente, principalmente pela derrubada da caatinga. Além do crime ambiental, por meio dela estão chegando novos posseiros que ocupam áreas do parque. Antigas áreas de pasto estão sendo rapidamente criadas e ampliadas (SEMARH, 2006).

Merecem destaque ainda dois assentamentos cadastrados pelo INCRA, localizados no entorno do parque. O Santa Ernestina, criado em 14/08/1987 com uma área de 10.624 ha, está localizado na porção norte da unidade e tem capacidade para atender 300 famílias. No entanto, os solos quartzosos e de baixa produtividade praticamente inviabilizam a ocupação e a permanência dos assentados (UEFS, 2006). Outro assentamento citado pelo mesmo estudo é o Lagoinha/Boa Vista, que tem 1.748 ha e localiza-se ao sul do parque, tendo sido criado em 20/01/2004, para receber até 74 famílias. Apesar de já ser ocupado por algumas famílias, ele carece de condições básicas estruturais, levando à falta de consolidação do assentamento.

A maior parte da área do PEMC, localizada sobre o pediplano cimeiro da Formação Morro do Chapéu, onde também ocorre agropecuária, é formada por neossolos quartzarênicos distróficos (solos rasos e de baixa fertilidade). Estes são solos com grande potencial para a rápida exaustão, sendo susceptíveis à desertificação e à arenização. Vale ressaltar que a agropecuária é alternada com a pecuária extensiva, pois após as colheitas as áreas são abandonadas. Este “manejo” totalmente impróprio é preocupante para áreas com as características descritas e pode implicar na perda ecológica irrecuperável dos solos da unidade (SEMARH, 2006).

Com relação ao Parque Estadual das Sete Passagens - PESP, a ocupação da região resultou da penetração dos colonizadores, a partir de início do século XVI, objetivando, de um lado, ocupar novas terras para a criação de gado e, de outro, encontrar metais preciosos. Inicia-se o ciclo da pecuária e seu apogeu ocorre nos séculos XVII e XVIII, conhecidos como a Idade do Couro no Brasil (BANDEIRA, 2006).

Segundo o autor, junto com a ocupação da área ocorreu a exploração de minérios, tanto nas serras quanto nos leitos dos rios. Houve uma corrida em busca de ouro, envolvendo milhares de pessoas, em fins do século XVII. A exploração empresarial do ouro iniciou-se em 1887. Atualmente esse minério é extraído pela Companhia Mineração e Comércio de Jacobina S/A, instalada no povoado de Itapicuru, município de Jacobina.

De acordo com o Plano de Manejo do PESP (UFBA, 2007), foram identificadas 41 comunidades rurais residindo na zona de amortecimento do parque. De acordo com o SNUC (2000), nesta zona as atividades humanas estão sujeitas as normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar impactos negativos sobre a unidade de conservação.

No que se refere ao abastecimento de água, uma das justificativas para a criação do parque, a situação das barragens que abastecem muitos dos povoados constitui um problema relevante, pois estão situadas em áreas de pasto, sem isolamento, o que prejudica a qualidade da água fornecida à população. Uma das barragens é alimentada por uma cachoeira utilizada para recreação e banho. A falta de critérios e disciplina para o uso reduz a qualidade da água. (UFBA, 2007).

De acordo com a SEI (2006), a estrutura fundiária da região onde se localiza o PESP se caracteriza pela predominância de pequenas propriedades rurais. Os imóveis maiores têm áreas que não excedem os 300 ha, demonstrando a pouca concentração de terras. No entorno do parque não se identificou problemas fundiários ou conflitos pela posse da terra, pois não existem moradores a serem retirados ou indenizados. Contudo, há grande quantidade de

famílias sem terra ou com pouca terra, que vivem da venda da força de trabalho para obtenção de alguma renda e que têm dificuldade de conseguir emprego. (UFBA, 2007).

Segundo a SEI (2006), destacam-se na região os cultivos de mandioca, banana, tomate e sisal e a criação de bovinos, havendo também criatórios de suínos, caprinos, ovinos, asininos e muares. No município de Jacobina, o intenso extrativismo mineral, com garimpo e a mineração de ouro em áreas adjacentes ao Parque Estadual das Sete Passagens, se configura numa atividade bastante representativa, principalmente em função dos impactos que provoca nos ecossistemas locais (BANDEIRA, 2006).

Outras atividades econômicas de menor relevância são praticadas na região, a exemplo da apicultura, do cultivo de flores e fabricação de farinha. Merece destaque também a presença de micro-indústrias de requeijão, doces e beneficiamento de licuri, além de dois alambiques (SEI, 2006).

A atividade turística começa a dar os primeiros passos na região. Com a criação do parque em 2000, os atrativos turísticos foram catalogados a exemplo das cachoeiras e saltos, entre quais se destacam as cachoeiras do Jajaí, do “S” Verde, do Espirro, do Coração, do Sinvaldo, do Bico do Urubu, Encontro das Águas, Cadeiras da Natureza, Tucano e do Portal. Além disso, a administração do parque organizou a visitação, treinou guias que acompanham os visitantes, em especial pesquisadores, pessoas de outros Estados e estrangeiros. Atualmente, o turismo que ocorre no PESP é incipiente, não existindo um Plano de Uso Público contendo planejamento específico para a atividade (SEMARH, 2007).

### 5.3.3 Principais conflitos locais

Os conflitos socioambientais relacionados aos parques e, em geral, a outras categorias de unidades de conservação de proteção integral, são evidenciados em dois momentos: o primeiro quando das iniciativas de criação, ocasião em que a luta de ambientalistas enfrenta ameaças reais ou potenciais aos recursos naturais locais. Esses atores consolidam e potencializam as suas decisões, validando o processo por meio da obtenção de legislação específica, institucionalizando dessa forma o território protegido. A iniciativa governamental, transformando a área em UC, é a prova do sucesso da etapa inicial e é o momento de consolidação do problema social (SIMON, 2003).

De acordo ainda com a autora, o segundo momento ocorre após a criação da unidade. Trata-se da etapa de institucionalização do espaço pelo estado e do estabelecimento das “novas” regras de uso e apropriação dos recursos, trazendo à tona os conflitos sócio-

ambientais. Nesta etapa, o conflito<sup>49</sup> é identificado quando diferentes atores sociais se manifestam e se mobilizam frente àquilo que é percebido como agressão ambiental, embora as vezes a mobilização não ultrapasse o nível da denúncia.

O que credencia os atores para o conflito é o fato de se submeterem às novas regras de uso e apropriação dos recursos, regras essas voltadas para a “não-utilização”. As novas regras e a eventual configuração do espaço enquanto espaço público estão na base dos conflitos sócio-ambientais nos PNs. A perda do direito de usar, usufruir e abusar da propriedade advém dessa nova dinâmica estabelecida para o ambiente (MILANI, 2006).

A Lei 9.985/2000 prevê também a participação social na criação e definição das normas de uso destas áreas. Geralmente, a participação popular é mais intensa nas unidades de uso sustentável que, na maioria das vezes, são criadas sob pressão da população local. Nas unidades de proteção integral ocorre o inverso. Muitas delas foram criadas por meio de decretos executivos, sem consultas populares, resultando em inúmeros conflitos, como, por exemplo, a sobreposição dos limites das unidades e locais ocupados por populações tradicionais, ou a proibição ou limitação de práticas de usos até então enraizadas. Com raras exceções, elites econômicas, administradores municipais e mesmo a população em geral têm grandes reservas quanto à presença de unidades de conservação de proteção integral em seus municípios, pois consideram que elas representam um impedimento ao livre uso da terra e ao desenvolvimento local (MILANI, 2006).

Os parques estaduais baianos não são exceções no que toca a tais conflitos socioambientais. Eles convivem com problemas similares, porém com especificidades, resultantes da forma como foram criados ou como estão sendo geridos. Como o objeto de nosso estudo não passa pelo aprofundamento dessa temática, destacaremos apenas os principais conflitos vivenciados por essas unidades.

- Principais conflitos relacionados ao Parque Estadual da Serra do Conduru - PESC

A região do Parque Estadual da Serra do Conduru convive historicamente com práticas ilegais de desmatamento, visando a ampliação da lavoura cacaueteira, principalmente; a formação de pasto para o gado bovino e a retirada e comercialização clandestina de madeira de lei. Associadas a essas práticas, ocorrem a caça e a pesca clandestinas; a

---

<sup>49</sup> Foram considerados conflitos sócio-ambientais os comportamentos que causam ou possam causar danos aos objetivos básicos de conservação, decorrentes das atividades humanas que afetam ou podem afetar o uso do espaço protegido, e as reações dos atores sociais quanto a estes danos (SIMON, 2003).



exploração de jazidas minerais, principalmente da areia, e a comercialização ilegal de espécies animais e vegetais (SANTOS, 2004). Depois da criação do parque surgiram novos conflitos - intensificação de atividades agropecuárias (cravo, mandioca e frutíferas); e extração ilegal de palmito jussara (*Euterpe edulis*), principalmente porque no seu interior existem propriedades que ainda não foram desapropriadas. (MMA/SEMARH, 2004).

Com relação à retirada, ao aparelhamento e ao transporte de madeira e de outros produtos e subprodutos de origem florestal, existe na região toda uma estrutura consolidada de crime organizado para apoiar estas atividades ilegais. Existe ainda a convivência de serrarias, transportadoras e de moradores locais. Estes últimos, por falta de alternativas de sustento, ou não, estão envolvidos diretamente no processo, sendo na maioria das vezes os principais agressores. Quando têm motosserras, derrubam e preparam o material no interior da floresta<sup>50</sup>. As madeiras, já em forma de tábuas, são resgatadas por caminhões que transitam pela área do Parque, protegidos da fiscalização por um sistema de monitoramento baseado em sinalizadores, celulares e motocicletas (FLORESTAVIVA, 2007).

Outra forma de exploração predatória dos recursos do parque, identificada na elaboração do seu plano de manejo, é a coleta de bromélias para venda como plantas ornamentais. Esta atividade pode reduzir a disponibilidade de abrigos e de sítios reprodutivos de anuros especializados, como as espécies dos gêneros *Phyllodytes* e *Frostius*, cujas desovas são depositadas na água acumulada nas folhas desses vegetais. De acordo com o mesmo documento, outro conflito registrado na unidade diz respeito às áreas que margeiam a BA 653, que corta o interior do PESC ou limita a sua área, o que vem provocando atropelamentos de indivíduos da fauna (MMA/SEMARH, 2004).

A morosidade da regularização fundiária do PESC é outro fator que vem ampliando os conflitos locais. O parque foi criado a dez anos e menos de 50% das propriedades privadas e posses no seu interior foram desapropriadas. Esta situação vem criando uma série de incertezas junto à comunidade, principalmente entre os pequenos produtores rurais, que não podem buscar novas áreas para residir, não podem plantar nem criar animais, não podem construir, entre outras atividades que vão de encontro aos usos permitidos para a unidade. Isso vêm gerando vários problemas, como desemprego e fome, o que aumenta a pressão sobre os recursos naturais (FLORESTAVIVA, 2007).

---

<sup>50</sup> Nesse parque tem sido inevitável a perda da biodiversidade. Em alguns locais, os exploradores mantêm o dossel intacto, passando a impressão de se encontrar conservada para quem interpreta as fotografias aéreas. Em outras áreas, a exploração é tão ostensiva que se observam extensas clareiras no interior da floresta (FLORESTAVIVA, 2007).

De acordo com o documento, para agravar a questão, a comunidade se sente distante do processo decisório, questionando a forma como os imóveis são valorados<sup>51</sup> e a prioridade que é dada na hora do pagamento das indenizações. Essa não-participação nas decisões relativas à unidade de conservação vem desde a época da sua criação. Esse processo não envolveu as comunidades locais e foi imposto pelo Governo Estadual. Contudo, o fato da delimitação de sua área ter sido realizada sem prévia consulta aos moradores/proprietários ou aos tomadores de decisão regionais continua tendo sérias implicações na conservação dos seus recursos.

Visando mitigar os conflitos vivenciados na região, foi constituído em 2006 um grupo de trabalho formado por instituições públicas da esfera federal e estadual, Ministério Público, entidades privadas e ONGs, para produzir um plano emergencial e coibir tais crimes. Esse grupo discutiu também a possibilidade de se criar um projeto intensivo visando realizar ações de fiscalização contínua nas áreas de influência do parque, rodovias e estabelecimentos comerciais de madeira das cidades circunvizinhas (SEMARH, 2006).

Em função, principalmente, dos seus elevados índices de endemismo e das constantes pressões antrópicas (notoriamente os desmatamentos) sobre seus ecossistemas, a Mata Atlântica vem recebendo investimentos para a sua conservação de diversos organismos governamentais internacionais, tais como o Banco Mundial e a agência alemã KFW, bem como de organizações não-governamentais, como a Conservação Internacional do Brasil (CI) e *The Nature Conservancy* (TNC) (SANTOS, 2004).

De acordo com o autor, estes parceiros poderão viabilizar a regularização fundiária do parque, colaborando para a sua definitiva implantação. Segundo ele, para a sua zona de amortecimento poderão ser desenvolvidos ou apoiados projetos de desenvolvimento sustentável que venham a gerar fontes alternativas de receitas para as comunidades locais, diminuindo a pressão que elas exercem sobre os recursos naturais.

- Principais conflitos relacionados ao Parque Estadual do Morro do chapéu - PEMC

Desde a sua criação, seja por falta de recursos financeiros, por pouca ou nenhuma pressão da comunidade ou mesmo por decisão política, uma grande parte do parque virou terra de ninguém. Os seus recursos naturais, tratados como inesgotáveis, foram explorados

---

<sup>51</sup> Segundo Terborgh (2002), a falta de clareza da posse e da titulação das terras é um dos problemas que dificulta a instituição dos parques. Para muitos autores, este fator, a princípio, justifica a queda nos últimos anos na proporção de parques no total de áreas oficialmente protegidas nos países da América Latina e Caribe.

ao extremo, principalmente pelas atividades agropecuárias. O PEMC sofreu e ainda sofre depredações sistemáticas. A destruição da sua flora assumiu dimensões incalculáveis e a caça tornou-se prática popular, com graves conseqüências para a fauna (SEMARH, 2006).

Apesar de ser uma unidade de conservação, o PEMC é segmentado por áreas de pecuária extensiva e por faixas de desmatamento, provocadas principalmente por derrubadas para o carvoejamento e para a agropecuária. O pisoteio provocado pelo gado, dentre outros, figura como o mais grave impacto produzido sobre os ecossistemas locais, atingindo toda a área do parque. Os espaços externos já se encontram totalmente ocupados e ambientalmente transformados (UEFS, 2006).

Como foi mencionado, existem vários assentamentos nas áreas de entorno do parque, sendo que na maioria deles inexitem condições adequadas para a realização de atividades produtivas e para o sustento de seus moradores. O exemplo do assentamento Santa Ernestina é totalmente paradoxal, pois, apesar de legalizado, não há potencial para a agricultura e a permanência de famílias assentadas é inviável. Por outro lado, é uma área com forte potencial para recuperação e fortalecimento da área preservada do PEMC, sendo indicado para estudos que avaliem a possibilidade do estabelecimento de um corredor ecológico<sup>52</sup> com áreas mais preservadas ao norte (UEFS, 2006).

Vale ressaltar ainda, que o município de Morro do Chapéu apresenta uma grande concentração fundiária, com alguns imóveis rurais considerados improdutivo, o que eleva o seu potencial para criação de novos assentamentos (SEI, 2006). Logo, se não houver uma articulação imediata entre os órgãos das diversas esferas de governo responsáveis pelo ordenamento dessas atividades na região, é possível que áreas localizadas no entorno da unidade, com reflexos no seu interior, sejam em breve desapropriadas para assentamentos ou que áreas da UC sejam invadidas para o mesmo fim.

Como agravante a esta ameaça, ainda se encontram em fase de conclusão os estudos da poligonal definitiva dos limites do Parque. Enquanto não se decretar oficialmente a área de abrangência da Unidade, não será possível iniciar o processo de regularização fundiária, que nunca foi priorizado desde a sua criação. Este é outro problema sério vivido pelo parque, desde quando diversas atividades impactantes continuam a ser desenvolvida no seu interior, sem nenhum tipo de critério ou disciplina (SEMARH, 2006).

---

<sup>52</sup> Segundo a lei do SNUC, “os corredores ecológicos são porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais”.

Como o PEMC tem diversas comunidades em seu entorno, algumas consideradas tradicionais, mas ainda sem reconhecimento oficial, este processo de regularização fundiária vai merecer cuidados especiais, principalmente no que tange à documentação. Com relação às populações não-tradicionais, com títulos de propriedade devidamente registrados em cartórios, o maior problema tem sido o do custo das desapropriações, inflacionado por manobras jurídicas e contábeis de uma “indústria de indenizações” (ARRUDA, 1999).

Segundo o autor, os maiores problemas de regularização fundiária residem nas dificuldades de remoção ou de permanência em unidades de conservação das populações classificadas como “tradicionais”.<sup>53</sup> Em geral elas ocupam a região há muito tempo e não têm registro legal de propriedade privada individual da terra, definindo apenas o local de moradia como parcela individual, encarando o restante do território como área de utilização comunitária, com o seu uso regulamentado pelo costume e por normas compartilhadas internamente.

Associados aos problemas estruturais do parque existem outros mais pontuais, ligados diretamente à pobreza a que está submetida a maioria de suas comunidades ou mesmo a costumes enraizados na cultura de seus habitantes. Entre eles destacamos o uso doméstico da lenha, em substituição ou em paralelo ao gás de cozinha, considerada prática tradicional e recorrente que impõe grande pressão sobre os ecossistemas locais (UEFS, 2006). Segundo o estudo, atrelada a essa prática desenvolvem-se as atividades de caça, às vezes por puro lazer, mas também realizada para saciar a fome de uma grande maioria.

O PEMC sofre também com incêndios, provocados com a intenção de realizar uma limpeza do terreno para o plantio, para a produção do carvão com fins domésticos ou comerciais (venda a padarias e olarias locais), para cercar a presa, ou apenas criminosos, conforme denúncias de moradores locais. Vastas áreas do parque foram consumidas por queimadas das mais diversas origens, o que compromete a sustentabilidade dos ecossistemas (SEMARH, 2006).

O conflito mais recente tem relação com a abertura de uma estrada que corta o parque em direção a Gruta dos Brejões, situada em uma Área de Proteção Ambiental. A obra foi realizada pela prefeitura municipal, sem a anuência dos órgãos ambientais competentes. Além do crime ambiental, por intermédio da estrada chegam novos posseiros

---

<sup>53</sup> De acordo com Arruda (1999), são populações que apresentam um modelo de ocupação do espaço e uso dos recursos naturais voltado principalmente para a subsistência, com fraca articulação com o mercado. Esse modelo é baseado no intensivo de mão de obra familiar, tecnologias de baixo impacto derivadas de conhecimentos patrimoniais e, normalmente, de base sustentável.

que ocupam áreas do parque (UEFS, 2006). Segundo o documento, a sua construção, portanto, foi negativa, pois fragmentou a vegetação e abriu caminhos para a penetração e expropriação dos recursos florestais do parque.

Os conflitos mencionados vêm desde a de criação do PEMC e se configuram por sua inserção regional e local, pelo seu histórico de ocupação, pela precariedade administrativa do estado e outras questões inerentes à institucionalização do espaço. Estes conflitos relacionados às unidades de proteção integral trazem à tona os questionamentos entre a implantação do espaço voltado para os objetivos de conservação e a realidade social, econômica e política.

- Principais conflitos relacionados ao Parque Estadual das Sete Passagens - PESP

Na fase de criação do parque foram registrados vários conflitos com três categorias sociais que utilizavam mais intensamente o que é hoje a sua área: os garimpeiros, que extraíam o ouro da Serra; os pecuaristas, que utilizavam a área como pasto na época da seca, e os caçadores, da comunidade local, que caçavam por lazer ou para comercializar, visando complementar a renda e a alimentação. A maior resistência foi a dos proprietários rurais (pequenos e médios) que criavam animais nos campos do alto da serra. A eles foi dado, por força da lei, um prazo de seis meses para sair da área. Sem alternativas, tiveram que reduzir significativamente o seu criatório (principalmente os pequenos) devido à falta de pastos que substituíssem os da área do PESP (UFBA, 2007).

Segundo o documento, os diaristas e os trabalhadores por empreitada sofreram redução de oferta de trabalho em função das restrições ao desmatamento para abertura de novas áreas para pastoreio e às queimadas para limpeza de pasto. Esses trabalhadores rurais tiveram as suas possibilidades de emprego e renda<sup>54</sup> bastante reduzida. Em função disso, as suas fontes principais de recursos financeiros passaram a ser a aposentadoria e os projetos federais Fome Zero e Bolsa Família.

De acordo com o plano de manejo do PESP, os grupos de interesse que atuam no entorno da unidade e os seus respectivos impactos são: a) os grandes proprietários que não

---

<sup>54</sup> Em decorrência da falta de possibilidades de trabalho, observou-se que a proibição da caça tem causado sério conflito em grande número de comunidades, pois era uma atividade complementar importante tanto para alimentação, quanto para comercialização/geração de renda. Assim, as restrições à caça, ao desmatamento, à queima e a falta de intervenção pública para promoção de alternativas às atividades tradicionais são fatores de conflitos velados entre os moradores e a administração do parque (SEMARH, 2006).

residem nas fazendas e contratam mão de obra local, os quais causam desmatamento, fazem queimadas e usam fertilizantes químicos e pesticidas; b) os trabalhadores rurais, que, na falta de terra e trabalho, se engajam em atividades destrutivas (inclusive a caça) visando a sobrevivência; c) os moradores, incluídos proprietários residentes, trabalhadores rurais, mineradores e garimpeiros, tendo como principais impactos a retirada de madeira para consumo e venda, a destinação inadequada do esgoto e do lixo, os desmatamentos, as queimadas e o uso de produtos químicos; e d) os turistas, que, ainda em número reduzido, causam impactos insignificantes (UFBA, 2007).

O PESP tem uma condição atípica em comparação aos outros parques estaduais e com a grande maioria dos parques federais, pois não enfrenta problemas de ordem fundiária. Na época de sua criação houve a preocupação de não incluir propriedades privadas nos seus limites. Segundo os seus administradores, havia 14 garimpeiros trabalhando na área e que não fizeram muita resistência para sair, aceitando acordo com a prefeitura, em troca de terras e casas em outros locais (SEMARH, 2006).

De acordo com o mesmo relatório, não existe registro de ações antrópicas dentro dos limites da unidade após a sua criação e cercamento, em 2000. Este fato está relacionado inclusive a uma característica especial: a sua poligonal coincide com uma área de encosta, com paredões escarpados até o topo da Serra da Jacobina, os quais atingem alturas de mais de 1.200 m, provocando um isolamento natural e facilitando a fiscalização.

Os gestores informam que os maiores conflitos ocorrem nas comunidades mais afastadas, estando as mais próximas bem informadas a respeito das restrições impostas pela unidade de conservação. Entretanto, o estudo realizado pela UFBA (2007) evidencia que o grau de informação sobre os motivos de criação do PESP, o seu funcionamento e as restrições e proibições na área do entorno não estão, necessariamente, vinculadas a um abrandamento dos conflitos. Segundo o documento, as tensões são maiores exatamente nas comunidades mais próximas, onde a fiscalização e o controle são maiores, aguçando-se as divergências de interesses, principalmente com relação às práticas agropecuárias, entre a administração do parque e os moradores das comunidades.

Segundo o mesmo estudo, os moradores têm medo dos fiscais e das conseqüentes sanções que a transgressão às proibições de caça<sup>55</sup>, queimadas e desmatamento podem

---

<sup>55</sup> Quanto aos caçadores, os administradores informam que as suas armas são apreendidas. Os mesmos registraram a prática dissimulada de caça de subsistência nas áreas onde ela já existia antes da criação do PESP. Existe uma proposta, elaborada pela administração do parque, de se desenvolver um projeto junto aos caçadores, orientando-os para criarem animais, como forma de conscientizá-los para o abandono da caça (UFBA, 2007).

acarretar. Os conflitos tendem a se aguçar na medida em que as terras estão exauridas ou são insuficientes e os pequenos agricultores não têm orientação técnica e não vêm alternativas de sobrevivência na área (UFBA, 2007).

Contudo, o maior conflito existente em torno do Parque Estadual das Sete Passagens diz respeito ao intenso extrativismo mineral, caracterizado pelo garimpo e mineração de ouro. O garimpo utiliza uma tecnologia convencional (os garimpeiros escavam os morros e utilizam mercúrio que é carregado com os rejeitos para os rios), porém a ação da Jacobina Mineração, dada a tecnologia empregada, é a mais séria ameaça existente no seu entorno.

A Jacobina Mineração é um grupo canadense que explora uma grande mina de ouro em área do entorno do Parque e que pretende ampliar as suas atividades. Como a empresa tem direitos minerários dentro dos limites da unidade, havia até a possibilidade da extinção do PESP. Depois de longa disputa judicial, reuniões entre representantes da empresa e dos poderes públicos competentes e de ampla participação das comunidades locais, a empresa sinalizou que abria mão de explorar as jazidas existentes no interior do Parque. A princípio, esta questão foi sensatamente resolvida (SEMARH, 2006).

Infelizmente, nem sempre as contendas envolvendo os espaços protegidos têm um desfecho tão positivo quanto esse. No geral, pressões de grupos econômicos e, de outro lado, das populações locais mais organizadas, somadas às dificuldades financeiras, operacionais e políticas de fiscalização e manejo dessas áreas, fazem com que a legislação não seja cumprida, em parte ou totalmente.

Dessa forma, têm se multiplicado os casos em que os objetivos de conservação não são cumpridos, ao mesmo tempo em que as populações locais são criminalizadas e impedidas de explorar os recursos naturais. As tentativas de solucionar este problema dentro do padrão de atuação dos órgãos públicos têm esbarrado na ineficácia da ação repressiva, nas dificuldades de fiscalização, nos problemas sociais decorrentes da expulsão das populações, nos conflitos crescentes e, conseqüentemente, na disseminação do significado das políticas ambientais como políticas repressivas e contrárias aos interesses e às necessidades das populações locais. O passo mais importante é procurar encontrar soluções conjuntas, para que todas as partes envolvidas possam entrar em comum acordo.

#### 5.4 OS CONSELHOS GESTORES E A SUA PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DOS PARQUES ESTADUAIS

Conforme abordado em capítulos anteriores, no Brasil, existe um arcabouço legal que regulamenta e orienta a gestão de áreas protegidas, inclusive definindo instrumentos de gestão dessas áreas, como os planos de manejo e os conselhos gestores. Os conselhos formam um espaço público jurídico-institucional, representado por órgãos governamentais e não-governamentais, nos quais “todas as demandas são legítimas por princípio, revendo-se canais de confronto e interpelação democrática entre os projetos sociais, visando constituir alternativas viáveis e mais inclusivas possíveis” (LOUREIRO, 2003, p. 15).

Desde a sua criação até a efetiva gestão da unidade de conservação, a participação social é de grande importância. Essa participação acontece principalmente por meio do conselho gestor, ferramenta que formaliza a inclusão social na gestão desses espaços protegidos. Para construir e implementar esses fóruns a SEMARH vem adotando pressupostos essenciais a sua criação e ao seu funcionamento.

Para descrever o processo de formação dos conselhos gestores dos parques estaduais da Bahia, buscamos fundamentação em documentos produzidos pela SEMARH (relatórios de atividades mensais e anuais, pareceres técnicos emitidos pelos gestores das unidades, relatórios de campo etc.). Usamos também as atas das reuniões dos conselhos gestores; memórias de oficinas, seminários e encontros; editais de convocação; manifestos produzidos por atores locais, entre outros documentos relacionados à construção desses colegiados. Devido à simplicidade com que muitos desses documentos foram produzidos, apesar de sua importância enquanto fonte de informações, muitos sem data de produção e sem registro de autoria, os mesmos não foram incluídos em nossas referências bibliográficas.

Os procedimentos adotados para a formação dos conselhos gestores dos parques estaduais na Bahia seguiram uma mesma dinâmica. Foram formados pela mesma equipe técnica responsável pela gestão das áreas protegidas no Estado, a qual adotou a mesma metodologia para todos os casos. Eles foram formados num período de tempo muito curto, entre os anos de 2005 e 2006, o que permitiu a adoção de métodos muito similares, respeitando-se logicamente, as especificidades de cada local.

De uma forma bastante genérica, podemos dividir o processo de formação dos conselhos gestores dos parques estaduais em três etapas distintas, contudo, complementares. A primeira é a da mobilização da sociedade diretamente vinculada com o espaço protegido, para envolver a comunidade com questões relativas à preservação e conservação ambiental,



valorização do patrimônio natural e construção de uma relação sustentável com o ambiente que os envolve (VALLEJO, 2003). Todo esse trabalho foi desenvolvido em seminários ou oficinas de sensibilização.

Na segunda etapa, também nas oficinas, seminários ou reuniões abertas, a comunidade recebe informações com relação ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, as categorias de áreas protegidas existentes e os mecanismos de gestão participativa, com ênfase para os conselhos gestores e a sua importância na gestão das unidades de conservação. Nesta etapa são identificados ainda potenciais candidatos para exercer o cargo de conselheiro.

A definição dos critérios de escolha dos representantes variou muito em função dos encaminhamentos das oficinas locais. Os mais comuns foram o vínculo que determinada instituição tinha com a unidade de conservação, a sua ligação com a componente ambiental, os trabalhos realizados com as comunidades locais, a participação nas oficinas de planejamento, entre outros. Assim, as instituições interessadas em compor o conselho gestor foram convocadas localmente e/ou através de jornal de grande circulação. Os representantes da sociedade civil foram escolhidos pelos seus pares em assembléia específica de cada entidade. Os dirigentes de órgãos públicos com atuação na unidade indicaram os seus representantes. Todas as indicações apontavam para um titular e um suplente.

Finalmente, a terceira etapa consistia na realização de um curso de capacitação para os membros indicados para o Conselho. O curso abordava principalmente o papel do conselheiro, a responsabilidade para com a gestão da unidade de conservação e o seu compromisso de representar a entidade que o indicou. Nesta etapa foi construído ainda o regimento interno que iria nortear as atividades do conselho gestor, culminando com a posse de seus conselheiros, para um mandato de dois anos. Conforme determina o SNUC (2000) para essa categoria de unidade de conservação, os conselhos têm caráter consultivo, sendo presididos pelos gestores das referidas unidades.

A seguir, com base nas mesmas fontes citadas, analisamos cada um dos conselhos gestores dos parques estaduais, enfocando principalmente o seu envolvimento na gestão e os questionamentos mais relevantes apontados por seus membros.

- O conselho gestor do Parque Estadual da Serra do Conduru - PESC

O conselho gestor do Parque Estadual da Serra do Conduru se reúne regularmente desde a sua criação em novembro de 2005. O fórum, com estrutura paritária, tem 19

membros que representam instituições de ensino e pesquisa, setor privado, ONGs, poder público e associações comunitárias.

Apesar de o conselho ter buscado ações conjuntas com diversas instituições locais e de outras regiões do estado, o parque ainda sofre agressões, principalmente por meio da ação de quadrilhas organizadas em torno da exploração ilegal madeireira. Uma ação que o conselho considerou prioritária é a efetivação do convênio entre a SEMARH e a Secretaria de Segurança Pública, com o objetivo de obter recursos para fiscalização, fechamento de acessos, contratação de vigilantes e implantação de um sistema de comunicação.

O convênio visa também destacar um grupamento da Companhia de Polícia de Proteção Ambiental - COPPA, para ficar sediada no interior do Parque. Isso inibiria os crimes ambientais. Várias providências neste sentido já foram tomadas pelos conselheiros, inclusive criando grupos de trabalhos específicos e câmaras técnicas para discutir a problemática.

O conselho gestor vem tendo também um papel de destaque nas atividades de regularização fundiária do parque. Este processo vem se arrastando desde 2002, de forma traumática, principalmente para os pequenos proprietários e posseiros impedidos de produzirem em suas terras. O conselho vem apoiando a equipe técnica da SEMARH responsável pelos trabalhos, principalmente no que concerne à atualização dos dados cadastrais dos proprietários e posseiros e à reavaliação dos valores a serem pagos, visando agilizar o pagamento das indenizações e a relocação das famílias.

No intuito de minimizar o quadro de penúria social em que vive atualmente grande parte das comunidades situadas no interior do parque, o conselho retomou as discussões com relação ao convênio de cooperação técnica a ser firmado entre a SEMARH e o Instituto Floresta Viva – IFV, objetivando remunerar os posseiros pela produção de mudas para reflorestamento. O convênio visa também identificar e aproveitar a vocação de posseiros para o exercício de cargos de guarda-parque e viveiristas. A iniciativa tem como meta maior gerar renda alternativa para uma parcela da população local que se encontra em situação de extrema miséria.

Outras parcerias foram efetivadas, tendo o conselho gestor como interlocutor. Citamos os termos de compromisso assumidos com ONGs ambientalistas a exemplo da TXAI, WARAPURU, *The Nature Conservancy* - TNC, todos voltados a apoiar a gestão do PESC. Merece destaque também o convênio firmado com o Instituto Floresta Viva e a Universidade Estadual de Santa Cruz - UESC para a co-gestão do parque e o apoio ao desenvolvimento de pesquisas, de acordo com o plano de manejo.

- O Conselho Gestor do PEMC

Os trabalhos de formação do Conselho Gestor do Parque Estadual do Morro do Chapéu foram iniciados no final de 2005, tendo os seus membros tomado posse em março de 2006. O colegiado é composto por 17 membros, que representam instituições públicas das três esferas de governo, organizações não-governamentais e a sociedade civil organizada, divididos de forma paritária. As reuniões acontecem a cada dois meses, com presença de uma média de 10 conselheiros por evento.

Em função de o parque não dispor de uma equipe técnica para dar suporte à sua gestão, o conselho gestor funciona como uma espécie de mão-de-obra alternativa, envolvendo-se em diversas questões, entre as quais a retirada de madeira, a caça predatória, as queimadas e a poluição dos rios. Pensando em amenizar essa situação, existe um projeto visando capacitar as comunidades das zonas de amortecimento, que poderiam ser contratadas para atuar nas atividades de fiscalização, manutenção e combate aos sinistros. Seria um mecanismo que serviria para gerar uma fonte de receita para esses indivíduos, que geralmente se encontram ociosos e não raro praticam a caça e a produção de carvão como forma de sustento.

Existe uma preocupação dos conselheiros com relação às infrações ambientais cometidas no parque. Busca-se um trabalho de conscientização ecológica a ser realizado com as pessoas que de alguma forma têm contato com o a unidade. Chegou-se à conclusão de que o melhor caminho seria efetivar parcerias com as diversas entidades públicas que atam na região, ou mesmo com a iniciativa privada. O conselho serviria também como um canal entre essas instituições e as comunidades no tocante ao recebimento de denúncias e ao encaminhamento das mesmas para os órgãos competentes.

Duas questões estão em evidência na pauta das últimas reuniões do conselho. A primeira diz respeito ao Projeto de Redefinição da Poligonal do PEMC, estudo realizado com base em um convênio de cooperação técnica firmado entre a SEMARH e a Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS, trabalho que se encontra em fase de conclusão. Este estudo possibilitará a demarcação definitiva das áreas do parque. Ele propõe a ampliação dos seus limites, que em diversos trechos são confusos e não são reconhecidos pelas comunidades locais, gerando uma série de conflitos, inclusive invasões (UEFS, 2006). Definidos os limites do parque, poderá se dar início à regularização fundiária, tratada com pouca prioridade desde a criação da unidade, culminado com a elaboração do plano de manejo, documento também não priorizado pelo órgão gestor.

A segunda questão tem relação com a abertura de uma estrada que corta o parque no sentido norte, em direção a Gruta dos Brejões, localizada numa Área de Proteção Ambiental inserida nos limites do município de Morro do Chapéu. O poder público local alega que o empreendimento trará benefícios para a região, ligando diversas comunidades. O prefeito de Morro do Chapéu, em pronunciamento na plenária do conselho, afirmou que vai até às últimas instâncias para que a estrada seja mantida.

Ambientalistas e setores governamentais fizeram uso do conselho para expressar a sua indignação com o episódio. A estrada, além de não ter licença ambiental, vem facilitando a penetração de indivíduos no parque, aumentando o desmatamento, as queimadas, a caça e coleta clandestina. Associado a isso, vem crescendo também o número de invasões da unidade, com a conseqüente derrubada da mata de caatinga (UESF, 2006). Este fato gera polêmica em todas as reuniões do conselho gestor, inclusive com o encaminhamento de uma denúncia formal pelos conselheiros ao órgão ambiental do estado, iniciativa esta que não surtiu o resultado desejado até o momento.

Segundo informações do presidente do conselho, pouquíssimas parcerias foram efetivadas entre a administração do parque e instituições atuantes na área, fato talvez explicado pela ausência de ONGs e OSCIPs no município. Merece destaque o citado convênio firmado com a UEFS para redefinir a poligonal do PEMC e a possibilidade de efetivação de uma cooperação com a Companhia de Pesquisa e Recursos Minerais – CPRM, que tem forte atuação na região, visando a sinalização do parque (colocação de placas educativas em pontos estratégicos).

- O Conselho Gestor do PESP

Criado em março de 2006, o Conselho Gestor do Parque Estadual das Sete Passagens é composto por 15 membros, representando instituições públicas das três esferas de governo, organizações não-governamentais, sociedade civil, classe trabalhadora, entidade religiosa e o setor privado. As reuniões acontecem a cada dois meses, com boa frequência dos conselheiros locais. Contudo os representantes de entidades que residem fora do município geralmente não comparecem às reuniões (SEMARH, 2006).

Até reunião do conselho realizada em agosto de 2007, a grande preocupação dos seus representantes e de todas as comunidades diretamente vinculadas ao parque era a possibilidade de suas terras serem destinadas à exploração mineral por parte de uma multinacional canadense, a Jacobina Mineração. Contudo, depois de uma grande

mobilização social, jurídica e institucional, a empresa, que tem direitos minerários na região, decidiu repensar as suas estratégias de produção.

Merece destaque, contudo, o papel desempenhado pelo conselho gestor nesta contenda. Em uma grande articulação, na qual foram envolvidas autoridades das três esferas de governo, Ministério Público e acima de tudo a grande maioria dos atores locais, foi possível deter o avanço da mineração sobre o parque. Não fosse essa intervenção, talvez o parque hoje não mais existisse.

O conselho vem acompanhando de perto os trabalhos de elaboração do Plano de Manejo do PESP. Foi firmado um Convênio de Cooperação Técnica entre a SEMARH, a Universidade Federal da Bahia – UFBA e o Grupo NeoEnergia, com base na Condicionante da Licença de Operação aprovada pela Resolução CEPRAM nº 3.245/2004. Esta parceria vai permitir a redação do plano, que se encontra em fase de conclusão (SEMAHR, 2006).

Projetos de menor relevância são apoiados pelo conselho, destacando-se o combate aos desmatamentos, queimadas nas Áreas de Preservação Permanentes – APP, poluição dos recursos hídricos do entorno do parque e o uso indevido de agrotóxicos. Outra preocupação relaciona-se com falta de ações de controle e fiscalização nas áreas de influência do PESP e a falta de projetos sociais para as populações que residem no seu entorno (UFBA, 2007).

São acompanhados também pelo conselho alguns projetos de pesquisa realizados por instituições acadêmicas, a exemplo da Universidade Estadual da Bahia - UNEB, UFBA e o Instituto de Estudos do Sul da Bahia – IESB. Elas realizam levantamentos faunísticos e florísticos na área do Parque e no seu entorno.

Finalizando, devemos destacar dois importantes parceiros do conselho gestor e da administração do parque. O primeiro deles é a Prefeitura Municipal de Miguel Calmon, que apóia a gestão da unidade desde a sua criação. O segundo é a Associação Amigos da Serra, formada justamente para viabilizar a criação da unidade. Sem o apoio de ambas, com certeza o Parque Estadual das Sete Passagens não teria avançado na sua gestão.

Apesar de terem características singulares no que concerne os respectivos espaços protegidos, os conselhos gestores dos parques estaduais da Bahia apresentam traços comuns entre eles, o que indica que estes colegiados ainda estão passando por uma fase de construção e de amadurecimento. Uma questão que aflora numa primeira análise é a complexidade de se discutir temas das mais diversas áreas de interesse diante de um fórum composto por diferentes atores, com níveis de escolaridade, formação, experiências de vida e profissões diferentes. Percebe-se com clareza que alguns desejam intervir em determinados debates, mas sentem-se inibidos diante de outros membros mais eloquentes.

Com relação a essa questão, Loureiro (2007) comenta que em função das vivências diferentes dos seus integrantes, da falta de capacitação para o trabalho em equipe, do senso de poder coletivo e de outros recursos imprescindíveis à eficácia da gestão, podem emergir nos conselhos traços indesejáveis, como uma hierarquia de autoridade e a centralização do poder na figura do chefe. Esse desvio prejudica a autonomia esperada e desvirtua o propósito dos conselhos.

Outra situação percebida diz respeito ao pouco conhecimento de grande parte dos conselheiros sobre o SNUC. Apesar da realização de palestras e oficinas abordando a temática, muitos deles ainda desconhecem os seus direitos e deveres enquanto conselheiros, não sabendo dizer quantas categorias de unidades de conservação existem e a diferença entre elas, principalmente com relação às restrições de uso. Para eles, ou tudo é APA ou tudo é parque.

Existe também uma insatisfação generalizada com a falta de recursos financeiros para deslocar os membros que residem em áreas mais distantes para as reuniões, sendo consenso que esse aporte deveria partir do órgão gestor. Há insatisfação também com o pouco apoio institucional, logístico e financeiro do estado para manutenção das atividades do Conselho; faltam meios de comunicação internos e externos para divulgar as atividades desenvolvidas pelo parque (pesquisas científicas, palestras, cursos e outros eventos). Há sugestões de elaboração de um jornal da unidade, *folders*, cartilhas educativas, programa em radio local e a produção de um site.

Os conselheiros sugerem também uma maior integração com o setor privado, cuja representação nos conselhos é insignificante. Segundo eles, essa falta de integração gera um desconhecimento do parque, o que dificulta sobremaneira a implantação de projetos apoiados pelos empresários locais. É apontada também a necessidade de integração entre os conselhos gestores dos três parques visando o compartilhamento de experiências. De acordo com a SEMARH (2006), O PESC tem uma situação peculiar, pois está inserido numa APA (Itacaré/ Serra Grande) e tem mais duas APAs em seu entorno (Lagoa Encantada e Península de Marau). Conforme o relatório, deveria haver uma integração maior com essas unidades de conservação, por vivenciarem problemas bastante similares, apesar de pertencerem a categorias distintas.

São muitas as dificuldades enfrentadas no exercício da função de conselheiro, como a falta de recursos financeiros necessários para a implementação de uma estrutura adequada para o bom desempenho dos trabalhos (transportes, alimentação e hospedagem para atender os conselheiros mais carentes e residentes em localidades remotas); há ainda a falta de locais

adequados para as reuniões. Parece mais um trabalho de sacerdócio, que chega a desestimular alguns, diminuindo a frequência das reuniões.

Contudo, apesar de todas essas dificuldades, a grande maioria desses atores têm compromisso e responsabilidade com a função que lhe foi atribuída por seus pares. Alguns execrem o cargo com bastante orgulho, levando o nome do Parque a qualquer lugar que transite.

No capítulo seguinte faremos uma análise comparativa dos parques estaduais baianos, tendo como referencial os princípios da boa governança, destacando os critérios utilizados para avaliar a gestão participativa nesses espaços protegidos. Apresentamos uma estruturação e quantificação das informações coletadas de acordo com a metodologia adotada para esse estudo.

## 6 ANÁLISE DA GESTÃO DOS PARQUES ESTADUAIS APLICANDO – OU NÃO - OS PRINCÍPIOS DA BOA GOVERNANÇA

O objeto deste capítulo é a gestão participativa realizada nos parques estaduais, tendo como referencial teórico os princípios da governança e como base metodológica os procedimentos apresentados no Capítulo 1. Faremos uma abordagem estritamente quantitativa, utilizando o questionário/matriz para realizar o diagnóstico das informações colhidas junto aos membros dos conselhos gestores.

### 6.1 LEGITIMIDADE E PARTICIPAÇÃO DE MÚLTIPLOS ATORES

Para a análise desse princípio, foram examinadas as seguintes variáveis: **atitudes pessoais do gestor da unidade**, considerando a resposta e presteza do gestor acerca de suas atribuições, atitudes e posturas diante das comunidades locais; **apoio e participação comunitária**, definida pela existência de uma relação positiva entre a comunidade e o parque; **características do conselho gestor**, em que é analisada a sua formação, representatividade, legitimidade, transparência e funcionamento; **mitigação de conflitos**, que analisa se o envolvimento das comunidades locais na gestão da UC contribuiu para mitigar conflitos e diminuir a degradação dos recursos naturais; e **processo de criação**, que questiona se as comunidades e os atores locais foram consultados quando da realização dos estudos preliminares e definitivos visando a seleção e delimitação do parque.

Com relação à primeira variável, os conselheiros do parque da Serra do Conduru e do Morro do Chapéu atribuíram um valor 3,0<sup>56</sup> a este quesito. Consideram que o gestor, no geral, mantém uma postura educada e respeitosa com a comunidade local, com os visitantes e com as organizações parceiras. Já os conselheiros do parque das Sete Passagens atribuíram um valor 4,0 para a mesma variável, ponderando que o gestor está sempre atento e responde

---

<sup>56</sup> De acordo com a nossa metodologia, este valor foi obtido por meio do somatório geral das alternativas assinaladas dentro de uma mesma variável, dividido pelo número de entrevistados. Cada variável tem cinco alternativas, pontuadas de 0 a 4,0. Tomando como exemplo o Parque do Conduru, essa primeira variável obteve uma pontuação total de 48 pontos. Como foram entrevistados 16 conselheiros, a média encontrada foi 3,0 pontos. Esse procedimento foi replicado para obter o valor de todas as outras variáveis.



satisfatoriamente às solicitações da comunidade local, dos visitantes e das organizações parceiras.

A segunda variável recebeu dos conselheiros do PESC a pontuação 3,0. Eles declararam que existem mecanismos formais que garantem a participação da comunidade, ocorrendo também a participação informal de líderes comunitários na gestão da unidade e um aporte de mediano a alto de benefícios para a mesma. Os membros do conselho gestor do PEMC valoraram esta variável com a pontuação 2,0, indicando uma cooperação medianamente cordial e de ajuda mútua entre a administração do parque e a comunidade. Contudo, ela não participa do planejamento nem da gestão da unidade, ainda que apóie a sua gestão, sendo que o aporte de benefícios para a comunidade é mediano. Já os conselheiros do PESP pontuaram esta variável com o valor 4,0, informando que existem mecanismos formais de participação comunitária (conselho gestor, associações, cooperativas) e que o apoio de comunidades vizinhas ao parque é inquestionável, havendo um elevado aporte de benefícios diretos para a comunidade.

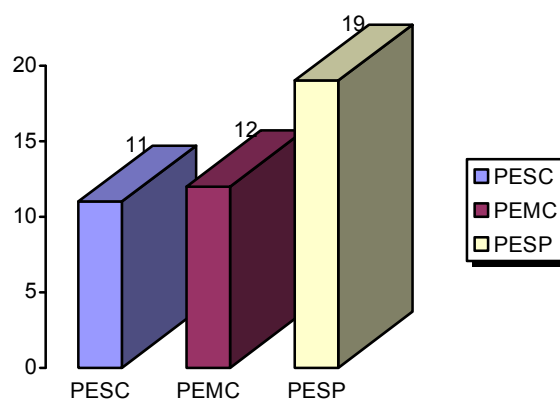
A terceira variável recebeu a pontuação 3,0 dos conselheiros do PESC e do PEMC, indicando que os conselhos foram formados com base em uma relativa mobilização da comunidade, tendo uma boa representatividade e tomando decisões de forma democrática. As informações produzidas geralmente são divulgadas e o conselho tem funcionamento permanente. A pontuação 4,0 foi obtida em função das respostas dadas pelos membros do conselho do PESP, informando que o ele foi formado com base em uma forte mobilização da comunidade, que tem grande representatividade e que as suas decisões são tomadas de forma democrática. Indicam também que as informações produzidas são sempre divulgadas e o conselho tem funcionamento permanente.

Com relação à quarta variável, novamente houve uma sintonia entre as respostas fornecidas pelos conselheiros dos parques da Serra do Conduru e do Morro do Chapéu, indicando a pontuação 2,0 para este quesito. Esta alternativa informa que a participação das comunidades locais na gestão das UCs contribuiu para minimizar alguns conflitos. Porém, existem ainda algumas ameaças à integridade dos parques que não foram reduzidas ou eliminadas. Os membros do conselho gestor do PESP pontuaram esta variável com o valor 3,0, indicando que a participação das comunidades na gestão da UC contribuiu para minimizar conflitos. Existiam ameaças à integridade do parque que foram reduzidas ou eliminadas em parte em função da intervenção direta de atores locais.

A quinta variável deste princípio recebeu por parte dos conselheiros do PESC a pontuação 0,0, resultado que informa que as comunidades e os atores locais não participaram

do processo de criação do parque e que só foram informados sobre ele depois da publicação do decreto de criação. Os representantes do conselho gestor do PEMC pontuaram esta variável com o valor 2,0, indicando que os atores locais foram apenas consultados sobre a criação do parque, por meio de questionários, quando da realização dos estudos técnicos visando a seleção e delimitação da unidade. Contudo, foram realizadas consultas públicas. Já os membros do conselho gestor do PESP informaram que as comunidades locais participaram dos estudos técnicos visando a seleção e delimitação do parque, por meio da realização de oficinas, seminários e outras formas de encontros. Foram também realizadas consultas públicas. Em função disso pontuaram esta variável com o valor 4,0.

Assim, para este princípio o Parque Estadual da Serra do Conduru recebeu uma pontuação acumulada de 11,0 pontos, o Parque Estadual do Morro do Chapéu 12,0 pontos e o Parque Estadual das Sete Passagens 19,0 pontos. Conforme descrito em nossa metodologia, o número máximo de pontos que poderiam ser alcançados dentro de cada princípio seria 20 pontos. O Gráfico 1, abaixo, ilustra as pontuações obtidas.



**Gráfico 1:** Legitimidade e Participação de Múltiplos Atores – pontuação dos parques estaduais da Bahia

## 6.2 IGUALDADE E INCLUSIVIDADE

Para analisar este princípio, empregamos as seguintes variáveis: **existência e atualização do plano de manejo**, considerando se a unidade tem um plano de manejo e se ele está atualizado; **compatibilidade do plano de manejo**, para medir a integração e compatibilidade do plano com outros instrumentos regionais, especialmente quanto ao

zoneamento, definição de responsabilidades institucionais etc.; **nível de planejamento**, em que se analisa a complexidade do processo de planejamento e a utilização de instrumentos como planos específicos (planos de investigação, plano de educação ambiental etc.); **zoneamento**, que investiga o instrumento que define o ordenamento territorial da unidade; e **limites**, em que se avalia o reconhecimento dos limites da unidade.

Com relação à primeira variável, os conselheiros do Parque Estadual da Serra do Conduru lhe atribuíram um valor 4,0, informando que existe um plano de manejo elaborado ou revisado, de forma participativa, devidamente divulgado e implementado pela administração do parque. Como o PEMC não tem ainda o seu plano de manejo, nem existe perspectiva para sua elaboração, o valor atribuído a esta variável foi 0,0. Os membros do Conselho Gestor do PESP informaram que o parque está elaborando o plano com a participação de setores da comunidade local, atribuindo, portanto, a esta variável o valor 3,0.

A segunda variável também recebeu dos conselheiros do PESC o valor 4,0, indicando que existe um plano de manejo na unidade e que ele é compatível com outros instrumentos regionais de planejamento. Como ainda não tem planos de manejos implementados, o Parque Estadual do Morro do Chapéu e o Parque Estadual das Sete Passagens receberam para esta variável a pontuação 0,0.

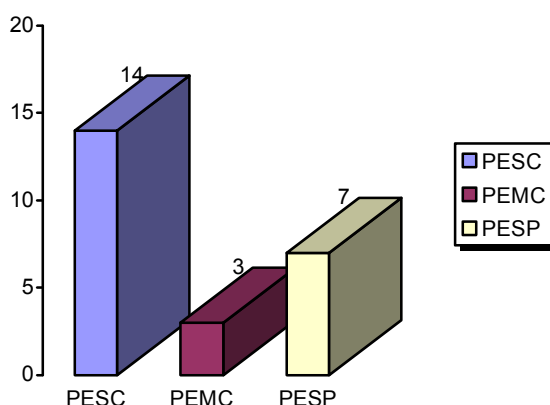
No que se refere à avaliação da terceira variável, todas as três unidades de conservação receberam a pontuação 0,0, pois os seus conselheiros informaram que elas carecem totalmente de instrumentos de planejamento específicos, como plano anual de gestão, planos de investigação, plano de educação ambiental etc.

A quarta variável foi pontuada pelos conselheiros do PESC com o valor 3,0, atestando a existência de um zoneamento definido, cujo desenho incorpora conhecimentos científicos, conceitos técnicos atualizados e conhecimento popular. Contudo, este zoneamento não é reconhecido ou aceito pela totalidade dos colaboradores do parque. Em função de não terem os seus planos de manejo e em consequência não disporem também do Zoneamento Ecológico e Econômico – ZEE, parte integrante daquele documento, os parques do Morro do Chapéu e das Sete Passagens não pontuaram nesta variável.

Com relação à quinta variável, os membros dos conselhos gestores dos parques estaduais da Serra do Conduru e do Morro do Chapéu atribuíram o valor 3,0 a este quesito, informando que os limites das unidades estão definidos legalmente e reconhecidos no campo, contudo não são respeitados pela comunidade. Já os conselheiros do Parque Estadual das Sete Passagens valoraram esta variável com 4,0 pontos, indicando que os limites da

unidade estão definidos legalmente, sendo reconhecidos e respeitados pelas comunidades locais.

As pontuações acumuladas atingidas pelas unidades de conservação estudadas são: 14,0 pontos para o Parque Estadual da Serra do Conduru, 3,0 pontos para o Parque Estadual do Morro do Chapéu e 7,0 pontos para o Parque Estadual das Sete Passagens. O Gráfico 2, abaixo, ilustra as informações produzidas.



**Gráfico 2:** Igualdade e Inclusividade - pontuação dos parques estaduais da Bahia

### 6.3 RESPONSABILIDADE E TRANSPARÊNCIA

Foram consideradas as seguintes variáveis para a realização da análise deste princípio: **capacidade do parque para gerar recursos próprios**, que se refere à capacidade legal, administrativa e financeira de gerar recursos financeiros próprios a serem utilizados pela unidade; **capacidade de gestão**, considerando a capacidade da unidade de vincular-se a fontes de financiamento e de manter bons contatos que propiciem apoio financeiro e técnico; **mecanismos de controle e auditoria**, medidos pela existência e pelo funcionamento dos sistemas contábeis e pela regularidade dos controles financeiros; **apoio institucional**, com base na relação com o órgão gestor da unidade, a Superintendência de Biodiversidade, Florestas e Unidades de Conservação; e **intercâmbio**, avaliado pela troca de informação, experiência e recursos entre as instituições que de alguma maneira se relacionam com o Parque.

Quanto à avaliação da primeira variável, os membros dos três conselhos gestores deram o valor 2,0, indicando que nenhum dos parques conta com um mecanismo legal e administrativo que permita angariar recursos próprios, apesar de os gestores terem iniciativa e dinamismo para a captação de tais recursos.

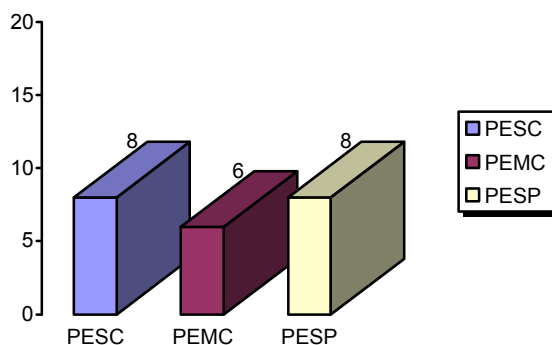
Para a segunda variável os membros dos conselhos gestores do PESC e do PESP atribuíram um valor 3,0, informando que o órgão gestor tem uma capacidade relativamente boa para vincular-se a potenciais fontes de financiamentos e para manter boas relações com as mesmas. Já os conselheiros do PEMC atribuíram um valor 1,0 para essa mesma variável, o que indica baixa capacidade para vincular-se a potenciais fontes de financiamentos.

Com relação aos mecanismos de controle e auditoria, eles inexistem na estrutura administrativa dos três parques. Todos esses procedimentos são conduzidos pela Diretoria Administrativa e Financeira da SEMARH. Em função disso, as três unidades não pontuaram nesta variável.

Na avaliação da quarta variável, os valores atribuídos pelos conselheiros do PESC e do PEMC foram iguais. Pontuaram este quesito com 1,0, evidenciando que o órgão gestor não demonstra um claro apoio aos parques, devendo estes gerenciar as suas próprias políticas e apoios. Os membros do Conselho Gestor do PESP atribuíram um valor 2,0 para esta variável, informando que o órgão gestor da unidade se concentra principalmente em delinear políticas de conservação, a partir das quais consegue concretizar certos apoios ao parque, sendo, contudo, fraco o enfoque de um sistema nacional integrado.

A última variável deste princípio foi valorada pelos membros do conselho gestor do PESC com a nota 3,0, indicando que o intercâmbio e aporte de informações, experiência e recursos com outras instituições são permanentes. Os conselheiros do PEMC pontuaram esta variável com o valor 2,0, sinalizando que o intercâmbio ocorre em função das necessidades e com periodicidade variada. Já os conselheiros do PESP atribuíram o valor 1,0 para este quesito, indicando que o intercâmbio só ocorre dependendo das necessidades demandadas.

Assim, as pontuações acumuladas obtidas pelos parques estaduais em estudo foram: 8,0 para o Parque Estadual da Serra do Conduru, 6,0 para o Parque Estadual do Morro do Chapéu e 8,0 para o Parque Estadual das Sete Passagens. O Gráfico 3, abaixo, ilustra essas pontuações.



**Gráfico 3:** Responsabilidade e transparência - pontuação dos parques estaduais da Bahia

#### 6.4 ABERTURA À AUDITORIA E EQUIDADE

Para a análise deste princípio consideramos as seguintes variáveis: **regularização fundiária**, onde se verifica se os processos de avaliação e indenização dos imóveis particulares inseridos na UC antes da sua criação estão concluídos e se as famílias foram devidamente remanejadas; **resolução de conflitos**, em que se constata quais as estratégias empregadas para a resolução de conflitos relacionados com a posse de terras e uso dos recursos; **clareza**, referindo-se a conflitos e competências do conjunto de instrumentos legais; **aplicação**, referindo-se à obediência dos instrumentos legais por parte dos usuários do parque, bem como aos esforços para fazer com que os mesmos sejam cumpridos; e **conhecimentos tradicionais**, em que se analisa a existência e o uso do conhecimento tradicional e a sua possível contribuição para uma melhor gestão da unidade.

Com referência a primeira variável, sobre a regularização fundiária dos parques, os conselheiros do PESC lhe atribuíram o valor 1,0, indicando que entre 36% a 50% dos imóveis foram indenizados e que as famílias foram relocadas. Os membros do conselho gestor do PEMC pontuaram esta mesma variável com o valor 0,0, pois menos de 35% (a faixa do quesito varia de 0 a 35%) dos imóveis inseridos na unidade foram indenizados e as famílias relocadas. Na verdade este processo ainda não foi desencadeado neste parque, tema que abordaremos com maiores detalhes no capítulo seguinte. Os representantes do colegiado do PESP sinalizaram com o valor 4,0 para esta variável, atestando que mais de 90% (a faixa desse quesito varia de 90% a 100%) dos imóveis foram indenizados e as famílias devidamente relocadas. O parque possui sua situação fundiária regularizada.

A segunda variável foi pontuada com igual valor, 3,0, pelos representantes dos conselhos gestores da Serra do Conduru e das Sete Passagens, indicando que existem estratégias estabelecidas para a solução de conflitos relacionados com a posse e uso das terras e dos recursos naturais. Algumas dessas medidas foram adotadas e parte dos conflitos solucionados. Os membros do Conselho Gestor do PEMC atribuíram o valor 1,0 para essa mesma variável, informando que existem estratégias, porém elas não são adotadas e não solucionaram os conflitos existentes.

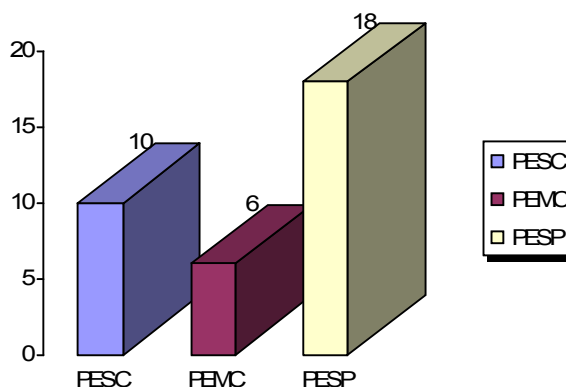
A terceira variável deste princípio diz respeito a conflitos e competência do conjunto de instrumentos legais e recebeu o valor 2,0 dos representantes do conselho gestor do PESC, o que indica que existe um conjunto de instrumentos legais sobre o uso e aproveitamento dos recursos naturais, com algumas lacunas específicas e ligeiras superposições que prejudicam ou dificultam a gestão do parque. Os conselheiros do PEMC deram o valor 1,0 para este quesito, indicando que existem alguns instrumentos legais, havendo, porém, conflitos entre os mesmos, o que prejudica ou impede a gestão. O colegiado do PESP atribuiu o valor 4,0 para esta mesma variável, evidenciando que o conjunto de instrumentos legais é muito claro e abarca todos os níveis de competência do Estado sobre os recursos naturais protegidos, garantindo o bom uso e aproveitamento dos mesmos e a gestão.

A quarta variável foi pontuada pelos conselheiros do PESC e do PEMC com o valor 1,0, sinalizando que os instrumentos legais são obedecidos com muita dificuldade pelos usuários das unidades e que os seus técnicos se limitam a realizar alguns controles e divulgações esporádicas dos mesmos visando propiciar o seu cumprimento. Os membros do conselho gestor do PESP deram um valor 3,0 a esta mesma variável, atestando que os instrumentos legais são obedecidos pela maioria dos usuários com relativa facilidade e que os técnicos do Parque realizam a divulgação dos mesmos satisfatoriamente.

A última variável deste princípio recebeu o valor 3,0 dos representantes do conselho do PESC e do PEMC, o que indica que os conhecimentos tradicionais das comunidades locais são conhecidos e aproveitados pela maioria dos colaboradores do parque em sua gestão. Já os membros do colegiado do PESP pontuaram esta variável com o valor 4,0, sinalizando que os conhecimentos tradicionais das comunidades do entorno são de pleno conhecimento dos colaboradores do parque, documentados e aproveitados para a gestão do mesmo.

As pontuações acumuladas atingidas pelas unidades de conservação estudadas são: 10,0 pontos para o Parque Estadual da Serra do Conduru, 6,0 pontos para o Parque Estadual

do Morro do Chapéu e 18,0 pontos para o Parque Estadual das Sete Passagens, conforme ilustra o Gráfico 4, a seguir.



**Gráfico 4:** Abertura à Auditoria e Equidade - pontuação dos parques estaduais da Bahia

## 6.5 EFETIVIDADE E EFICIÊNCIA

As variáveis a seguir foram consideradas para a análise deste princípio. **Motivação**, avaliou-se o gestor da unidade, considerando o entusiasmo com que exerce o cargo e a satisfação demonstrada no relacionamento com os segmentos sociais locais; **jurisdição**, que leva em conta a clareza com que outras instituições exercem determinado poder, direito ou autoridade sobre a unidade de conservação; **alcance**, entendida como a permanência do apoio externo à administração do parque; **características do planejamento**, que examina a existência e a forma participativa ou não de feitura do plano de manejo; e **investigação**, em que se avaliou a relação entre as investigações/estudos que se realizam e as necessidades de gestão do parque, assim como a disponibilidade de conhecimentos para devida aplicação.

A primeira variável deste princípio foi pontuada de maneira igual pelos representantes dos conselhos gestores dos PESC e PEMC, que lhe atribuíram o valor 3,0, indicando que a motivação dos gestores dessas unidades é alta. Contudo, ainda existem conflitos com alguns setores das comunidades locais. Os membros do colegiado do PESP valoraram esta variável com o peso 4,0, o que sinaliza que a motivação do gestor da UC é muito alta.



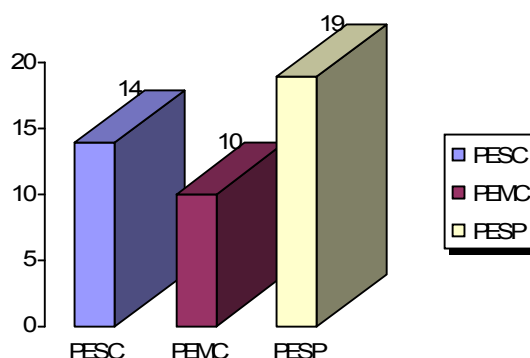
A segunda variável avalia a clareza com que as instituições exercem determinado tipo de influência ou poder com relação aos espaços protegidos em questão. Este quesito recebeu dos representantes dos três conselhos a pontuação 3,0, o que nos remete para a constatação de que existe clareza na jurisdição e nas regras institucionais. Porém ocorrem certos conflitos de interesses entre determinadas instituições de fácil negociação.

A terceira variável foi pontuada pelo conselho gestor do PESC com o valor 3,0 e tem relação com o alcance do apoio externo à unidade. Neste caso, ele é moderado, ou seja, o apoio gera uma melhora parcial na situação do parque. Contudo, existem possibilidades de renovação. Os representantes do conselho gestor do PEMC pontuaram este quesito com o valor 1,0, o que atesta que o alcance do apoio externo é baixo, ou seja, existe algum aporte específico, contudo muito modesto para resolver os problemas do parque. Já os membros do conselho gestor do PESP sinalizaram com uma nota 4,0 para esta mesma variável, o que indica que o alcance do apoio externo para a Unidade é alto.

A quarta variável recebeu o valor 2,0 do colegiado do PESC, indicando que o plano de manejo da unidade foi elaborado por uma equipe multidisciplinar. Como o PEMC não tem plano de manejo, o valor recebido para essa variável foi 0,0. Já o Conselho Gestor do PESP concedeu um valor 4,0 para essa variável, informando que o plano de manejo da unidade está sendo elaborado por uma equipe multidisciplinar e pela comunidade.

A quinta e última variável deste princípio foi pontuada com o valor 3,0 pelos representantes dos conselhos gestores do PESC e do PEMC, atestando que as pesquisas e estudos são realizados sem considerar a sua importância para o manejo integral das unidades e para os recursos naturais. Contudo os resultados são de conhecimento da unidade. Para essa mesma variável, os conselheiros do PESP deram um valor 4,0, informando que as pesquisas e estudos científicos se efetuam de maneira permanente e que os seus resultados estão disponíveis para a unidade.

As pontuações acumuladas obtidas pelos parques estaduais em estudo são: 14,0 pontos para o Parque Estadual da Serra do Conduru, 10,0 pontos para o Parque Estadual do Morro do Chapéu e 19,0 pontos para o Parque Estadual das Sete Passagens. O Gráfico 5, abaixo, ilustra as informações produzidas.

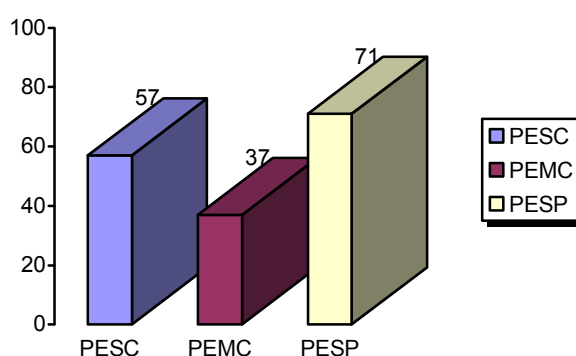


**Gráfico 5:** Efetividade e Eficiência - pontuação dos parques estaduais da Bahia

Finalmente, o somatório total dos princípios analisados está transcrito na Tabela 5 e o resultado final da pontuação acumulada dos parques estaduais ilustrado no Gráfico 6.

Princípios / Parques	Serra Conduru	Morro Chapéu	Sete Passagens
1. Legitimidade e participação de múltiplos atores	3,3,3,2,0 = 11	3,2,3,2,2 = 12	4,4,4,3,4 = 19
2. Igualdade e inclusividade	4,4,0,3,3 = 14	0,0,0,0,3 = 03	3,0,0,0,4 = 07
3. Responsabilidade e transparência	2,3,0,1,3 = 08	2,1,0,1,2 = 06	2,3,0,2,1 = 08
4. Abertura à auditoria e equidade	1,3,2,1,3 = 10	0,1,1,1,3 = 06	4,3,4,3,4 = 18
5. Efetividade e eficiência	3,3,3,2,3 = 14	3,3,1,0,3 = 10	4,3,4,4,4 = 19
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>37</b>	<b>71</b>

**Tabela 5:** Quantificação geral das informações produzidas sobre a governança dos parques estaduais baianos



**Gráfico 6:** Resultado final - pontuação acumulada dos parques estaduais da Bahia

Analisando a Tabela 5 e o Gráfico 6, constatamos que os parques estaduais da Serra do Conduru e das Sete Passagens, por terem obtidos 57 (cinquenta e sete) e 71 (setenta e um) pontos respectivamente, são os que apresentam a gestão mais participativa. Ambos ficaram enquadrados na categoria de **Gestão Medianamente Satisfatória** (51 a 75% do ótimo), de

acordo com a Escala de Qualificação e Ponderação da Gestão Participativa (vide Quadro 1). O Parque Estadual do Morro do Chapéu foi o que recebeu a menor pontuação, 37 (trinta e sete) pontos, ficando assim enquadrado na categoria de **Gestão Pouco Satisfatória** (36 a 50% do ótimo).

No capítulo seguinte faremos uma análise das informações produzidas a partir da pesquisa bibliográfica e documental e da observação participante. Elas terão um tratamento de cunho qualitativo. Nosso objetivo será comparar as informações aqui obtidas, relacionando-as com as situações vividas pelos nossos parques, com o intuito de corroborar a metodologia que norteou o nosso trabalho, a qual culminou na valoração da gestão participativa implantada nesses espaços legalmente protegidos.

## 7 DIAGNÓSTICO DAS INFORMAÇÕES PRODUZIDAS

A análise a seguir tem como fundamentação maior as informações obtidas por intermédio da pesquisa bibliográfica e documental e da observação participante. Esta abordagem terá um cunho eminentemente qualitativo, objetivando enriquecer a análise quantitativa do capítulo anterior. Algumas fontes de informação (atas de reuniões, relatórios de campo, memórias de seminários, oficinas e outros eventos realizados, manifestos e panfletos produzidos por entidades vinculadas aos parques estaduais etc.) não foram citadas em nossas referências bibliográficas em função da ausência ou imprecisão de alguns dados de identificação (autoria, data de publicação, origem etc.). Contudo, todas essas fontes foram devidamente checadas e validadas.

Daremos destaque a algumas questões que, no nosso entendimento, não foram devidamente exploradas pela análise quantitativa, apesar de elas já terem sido abordadas em capítulos anteriores. A seqüência do diagnóstico obedecerá também à lógica dos cinco princípios da boa governança para áreas protegidas que nortearam a nossa apreciação quantitativa. Estes princípios ajudam a sistematizar questões centrais a serem avaliadas acerca da construção da governança nos parques e como elas foram importantes para valorar a gestão dessas unidades.

- O gestor da unidade

Com relação aos gestores dos parques, os nossos levantamentos constataram o seu compromisso com o exercício das funções dos seus cargos. Levando em conta as condições de trabalho, são verdadeiros abnegados. Tem equipes técnicas reduzidas, ou às vezes inexistentes, como é o caso do PEMC; usam vigilantes como guarda-parques, a exemplo do PESC, ou voluntários, recurso utilizado pelo PESP; carecem muitas vezes de um meio de comunicação básico, como uma conexão com a internet, e têm que bancar o envio de correspondência com recursos próprios, entre outras condições negativas (SEMARH, 2006).

Muitas vezes são mal compreendidos por alguns setores das comunidades locais, por terem que fazer cumprir determinadas exigências. Contudo, são respeitados pela grande maioria dos atores locais, devido à presteza e à cordialidade que conduzem as questões relativas a unidade de conservação. Ter raízes no município de Miguel Calmon e ter

participado de forma destacada de todo o processo de criação do PESP talvez explique o melhor conceito recebido pelo gestor deste parque.

- Envolvimento e participação das comunidades e mitigação de conflitos

No que concerne ao envolvimento e à participação das comunidades locais na gestão dos parques estaduais, ficou evidenciado que eles ocorrem com uma maior intensidade no PESP. O fato de ter havido uma mobilização e comprometimento maior dos atores locais na sua criação foi decisivo para que a participação social aconteça com uma maior intensidade na gestão deste parque (SEMARH, 2006).

De acordo com o mesmo relatório, alguns outros pontos favoreceram essa condição. A unidade serve como uma grande fonte de recursos hídricos, abastecendo várias comunidades que até há algum tempo atrás tinham enormes dificuldades para obter água de qualidade. Segundo relatos, depois de cessado o processo de desmatamento em suas áreas, alguns rios renasceram, para a surpresa de antigos moradores. Acreditamos que essa condição de dependência e de obtenção de benefícios em função da implementação do parque também ajudou para o aumento da empatia entre a população e o PESP.

Um fato que comprovou o forte envolvimento das comunidades na gestão do PESP foi a mobilização verificada quando da recente ameaça de uma empresa de mineração de fazer pesquisa no interior do parque, o que por certo traria graves impactos ambientais. Depois de uma concorrida reunião pública, onde houve relatos emocionados de antigos moradores sobre a criação da unidade, os empresários repensaram as suas estratégias de intervenção na área, e o parque, a princípio, ficou livre desta ameaça.

Porém, existe uma fraca expectativa da comunidade com relação às vantagens do parque para a economia local, principalmente por meio da promoção do turismo e do artesanato. Além disso, há uma frustração dos moradores interessados em visitar ou conhecer o PESP, já que a entrada passou a ser feita unicamente pela portaria principal, o que dificulta o acesso dos moradores que precisam pagar transporte e viajar longas distâncias. Por estes motivos, muitos associam o parque a um local de lazer só para turistas (UFBA, 2007).

Este processo de participação foi muito menos intenso na criação do PEMC e inexistente no PESC, o que explica em grande parte os conflitos até hoje vivenciados por seus gestores. O parque da Serra do Conduru vem resistindo a sérias ameaças que dilapidam seu patrimônio natural, atreladas a práticas históricas de desmatamento, acobertados por setores das comunidades locais que lucram com o negócio ou simplesmente dependem dele

para sobreviver. Nos seus dez anos de existência a unidade já conseguiu algum apoio popular, o que de fato contribuiu para mitigar esses conflitos (FLORESTAVIVA, 2007). Contudo, a aceitação do parque por parte dos habitantes ainda depende da resolução de outros conflitos, como veremos mais adiante.

O PEMC sofre também com conflitos antigos, ligados com o não-reconhecimento de seus limites. Isso provoca a ocupação informal de áreas localizadas no seu interior. Apesar de terem ocorrido alguns eventos que mobilizaram a comunidade na época da sua criação, o envolvimento da população com a gestão do parque fica limitado a setores organizados da sociedade e a lideranças locais mais ativas. Comunidades que vivem no seu entrono ainda não incorporaram totalmente o PEMC ao seu modo de vida, e ao contrário, continuam realizando antigas práticas de caça predatória e de desmate para a produção de carvão, agravando os índices de degradação da área (UEFS, 2006).

- Clareza e aplicação de instrumentos legais

Existem situações comuns às três unidades e que têm recebido o mesmo tratamento por parte das comunidades respectivas. Com relação à existência de regras, normas e regulamentos pertinentes ao uso e à ocupação do espaço protegido, são unânimes os reclames com relação à clareza e acessibilidade dos mesmos. É importante se ter em mente que, para que estas regras sejam seguidas, é imprescindível que sejam conhecidas. Existe a necessidade de uma maior divulgação entre todos os segmentos sociais envolvidos (LOUREIRO, 2003).

Para não se acirrar conflitos, é importante direcionar informações, principalmente aquelas que se chocam com práticas habitualmente observadas e, particularmente, daquelas que se pretende fiscalizar. Esta divulgação tem especial importância nos casos de regras específicas para a categoria parque, definidas após a criação da UC (MILANO, 2002).

Outras situações que envolvem as comunidades diretamente relacionadas com os três parques dizem respeito ao caráter repressivo da fiscalização e à falta de esclarecimento sobre quais práticas são passíveis de repressão. Esses fatos vêm causando grande apreensão e têm levado à paralisação de atividades agrícolas, muitas delas de subsistência.

Os conselheiros criticam a repressão às práticas agrícolas tradicionais, sem que haja incentivos ou orientação para que se promova a substituição destas práticas por outras menos impactantes. O fato positivo detectado é que a grande maioria das opiniões desses

representantes se refere ao fato de os parques serem recentes e que o modelo de gestão e a participação da comunidade ainda estão se desenvolvendo.

- Os Conselhos Gestores

A formação dos colegiados dos parques estaduais baianos seguiu uma mesma diretriz e não gerou qualquer tipo de conflito que inviabilizasse o seu funcionamento enquanto instrumento maior de governança ampliada. A apreciação de boa parte dos conselheiros é positiva. Apontam o funcionamento dos conselhos como um ponto de destaque da gestão dessas unidades.

Com relação à questão de direito à voz de seus participantes, ficou evidenciado que as reuniões do fórum são abertas ao público e que todos se manifestam livremente, independente de serem conselheiros ou não. O contexto de liberdade de participação é percebido por todos, embora os setores menos articulados tenham dificuldades de lidar com as etapas burocráticas da regularização de uma associação. Normalmente, as associações de pequenos produtores rurais são as que menos se fazem representar (SEMARH, 2006).

Como os conselhos se encontram ainda em seu primeiro mandato, não foi possível estudar a rotatividade dos representantes. Contudo, é importante atentar para essa possibilidade, pois caso se verifique uma tendência de não-rodízio, existe sério risco de esses colegiados perderem a sua legitimidade (LOUREIRO et al, 2007).

A falta de recursos financeiros é outra característica comum dos conselhos gestores dos parques estaduais e de todos os outros colegiados das unidades de conservação do Estado. Esta fragilidade pode comprometer a sustentabilidade dos conselhos. A inexistência de recursos financeiros atrelados a um Plano Operativo Anual (POA) ou a um orçamento próprio dificulta o seu funcionamento, impedindo reuniões em local próprio, ajuda para o deslocamento, alimentação e acomodação de membros que residem em locais mais distantes da sua sede. Isto deixa também o colegiado na dependência de órgãos públicos ou de outras entidades, que às vezes têm interesses particulares com relação ao funcionamento da unidade. Isso pode ameaçar a independência dos conselheiros (SEMARH, 2006).

Constatou-se que a participação social é ainda frágil e incipiente, sujeita a toda uma cultura que inibe o exercício de práticas democráticas, especialmente pela população menos escolarizada. Contudo, uma grande parcela dos conselheiros tem uma visão positiva do processo em curso, apóiam as iniciativas desenvolvidas pelos gestores das unidades e são otimistas com relação ao futuro.

- Processo de criação das unidades

Depois de analisado o material coletado e em função de algumas observações, constatou-se que o processo de criação do PESP foi o mais participativo dentre os parques estaduais. A iniciativa de criar a unidade começou em 1996, quando da realização de um trabalho da Prefeitura do Município de Miguel Calmon e da Associação de Produtores Rurais junto aos garimpeiros e produtores de gado, objetivando sensibilizá-los para preservar os recursos naturais. Após a realização de algumas reuniões de sensibilização com as comunidades locais, este movimento culminou com a criação do parque, resultando ainda na transformação de alguns antigos garimpeiros em guarda-parques (UFBA, 2007).

A criação do Parque Estadual da Serra do Conduru foi resultado de uma compensação ambiental. As comunidades locais não participaram do processo, resultando em sérios conflitos fundiários que perduram até os dias atuais. A criação da unidade é relacionada por uma parcela significativa de atores locais ao aumento da atividade e do rigor da fiscalização do estado contra práticas historicamente instituídas (agricultura, pesca, caça etc), o que acentua a situação de conflitos. O fato de a população se sentir excluída das discussões anteriores ao processo de criação contribuiu para acirrar a antipatia dos segmentos que se sentem prejudicados pela iniciativa (MMA/SEMARH, 2004; FLORESTAVIVA, 2007).

A criação do PEMC foi menos traumática, porém pouco participativa. Ocorreram algumas reuniões com a comunidade, conforme atestam alguns documentos produzidos na época, mas diversos segmentos sociais informam que a maior parte da população não estava ciente da criação da UC. Existe uma concordância de que as informações sobre o que é um parque e as suas implicações não chegaram à maior parte da comunidade, que permaneceu alheia ao processo (CAJAZEIRA, 1998).

Com relação aos processos de criação do PESC e do PEMC, a impressão que fica após analisar algumas atas de reuniões e documentos da época, é que, ao criar essas unidades sem um amplo debate com as populações locais, o estado optou por um caminho menos traumático para as suas instituições, evitando num primeiro momento o surgimento de conflitos em torno de sua criação. Isso adiou os traumas, embora, ao que parece, tenha contribuído para o seu aprofundamento, ampliando o fosso existente entre os partidários do parque e os seus opositores. A maior parte da população foi surpreendida pelas medidas, e, até hoje, as comunidades locais não compreendem o motivo de criação dessas unidades (SEMARH, 2006).



- Parcerias e articulação institucional, administrativa e financeira

De acordo com a lei do SNUC, uma das atribuições do conselho gestor de uma unidade de conservação é “avaliar o orçamento da Unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação” (SNUC, 2000). Contudo, a estrutura administrativa dos parques estaduais não contempla uma unidade orçamentária autônoma, ficando os mesmos subordinados aos procedimentos e controle financeiros da SEMARH, enquanto órgão gestor centralizado. Assim, os gestores não têm competência para firmar convênios, parcerias ou qualquer outro instrumento de cooperação técnica ou financeira.

O desempenho da gestão de uma unidade de conservação está intimamente relacionado à capacidade da mesma de coordenar esforços no sentido de identificar e formalizar parcerias (CAMARGO, 2003). No caso dos nossos parques estaduais esta tarefa é imprescindível, pois a ausência de dotação orçamentária própria coloca a interação entre os atores, especialmente os do Poder Público, como o único caminho viável ao desenvolvimento de qualquer atividade.

Em função de peculiaridades regionais, do maior ou menor comprometimento do órgão gestor de se articular nos níveis locais e do próprio dinamismo de seus gestores, os parques estaduais conseguiram formar diferentes redes de apoio, cujo desenho evidencia a importância que esses espaços protegidos conquistaram. A participação de representantes do Poder Público no conselho gestor dessas unidades, com poder de decisão, ou ainda, de representantes eficazes, contribuiu sobremaneira para que metas e objetivos fossem alcançados com uma maior facilidade (UFBA, 2007).

Como exemplo, citamos a elaboração do Plano de Manejo do PESC, bem como a realização de algumas campanhas de fiscalização efetivadas em função da parceria firmada entre o órgão gestor da unidade e a Unidade de Coordenação Estadual (UCE) do Projeto Corredores Ecológicos. Este projeto integra os esforços do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PP-G7. Esta parceria poderá facilitar a implementação do PESC, bem como incentivar a formalização de outros instrumentos de cooperação com entidades de conservação que atuam na região<sup>57</sup> (MMA/SEMARH, 2004).

---

<sup>57</sup> Existem outras organizações não-governamentais que atuam na área de influência do PESC, sendo elas: ABARA (Associação Pró-defesa da Bacia do Rio Almada – sediada em Ilhéus), Boto-Negro (sediada em Itacarê), Jupará (sediada em Ilhéus) e ORDEM (Organização Pró-defesa e Estudo dos Manguezais da Bahia – sediada em Ilhéus) o que mostra o envolvimento da sociedade civil local na questão ambiental. Organizações não-governamentais nacionais e internacionais também atuam na região, tais como a *The Nature Conservancy*, a Conservação Internacional e a SOS Mata Atlântica.

Outra parceria de sucesso foi firmada com o Instituto de Estudos Sócio-ambientais do Sul da Bahia – IESB, que tem diversos projetos em andamento na região do entorno do PESC, desde a criação e alimentação de uma base de dados georeferenciada até programas de educação ambiental. Projetos de pesquisa sobre a biodiversidade também estão em andamento. O IESB tem ainda uma propriedade na área de entorno do Parque, com 970 ha, em processo de reconhecimento como uma RPPN, o que aumentará a área conservada na região (SEMARH, 2006).

O Instituto Floresta Viva - IFV, organização não-governamental, atua junto aos posseiros e produtores rurais da área do PESC e do seu entorno, tanto na área de produção agrícola quanto no desenvolvimento de atividades sustentáveis. O IFV e o IESB desenvolvem também, em parceria com o órgão gestor, o programa de reflorestamento de Áreas de Preservação Permanente, visando incentivar os moradores locais a replantarem árvores nativas. Esse projeto possibilitou a capacitação de viveiristas (SEMARH, 2006).

O Parque Estadual do Morro do Chapéu não conseguiu identificar ainda um parceiro que contribuísse de uma forma efetiva com a resolução de seus problemas mais imediatos. A principal parceria realizada até o momento foi com a Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS, que recentemente finalizou os estudos para redefinição da poligonal que delimita a área do Parque. Existe um parceiro potencial, a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM, órgão federal atuante na região, que vem sinalizando com um projeto de educação ambiental para o entorno da unidade.

No que tange ao envolvimento institucional e às parcerias, o Parque Estadual das Sete Passagens tem na prefeitura local o seu maior aliado, constituindo-se em uma das maiores razões para o seu sucesso<sup>58</sup>. Todas as ações passadas e presentes tiveram o seu apoio, principalmente financeiro. Como exemplo de atividade desenvolvida em cooperação com essa instituição, citamos a delimitação do parque pela Prefeitura, que realizou obras de aceiramento e cercamento de seus domínios (UFBA, 2007).

Atualmente, o parque tem seis guardas-parque e um administrador, todos escolhidos por eleição nas comunidades do entorno, numa iniciativa concertada entre a SEMARH, Prefeitura e a Associação Protetora da Serra, ONG local. O parque conta ainda com voluntários que são convocados quando existe uma maior demanda de serviços, além de guias turísticos que são aprendizes do ofício, mas que não são remunerados (UFBA, 2007).

---

<sup>58</sup> O apoio decisivo para a implantação do PESP, rendeu para o prefeito José Ricardo Requião, no Simpósio Internacional de Florestas “*Forest 2000*” o prêmio de prefeito de maior atuação no setor ambiental.

- Regularização fundiária

O processo de regularização fundiária que causou menos traumas às comunidades a ele relacionadas foi o do PESP. Apesar de as terras destinadas à criação da futura unidade serem devolutas, existiam lá 14 garimpeiros, que, por não terem benfeitorias, não foram indenizados pelo Estado. Segundo o estudo realizado pela UFBA (2007), a prefeitura, objetivando garantir a proteção da área, resolveu indenizar os garimpeiros, sendo que cada um recebeu a quantia de R\$1.500,00 e em alguns casos, nova moradia ou terras em outras áreas do município.

O maior problema foi com os fazendeiros que usavam o topo da serra para a criação de gado. Para estes estabeleceu-se um prazo de seis meses para a retirada do gado da área delimitada. Quando da definição do traçado da poligonal, houve a preocupação de não incluir áreas particulares e para consolidar a posse, a prefeitura cercou todos os acessos. Atualmente, existe apenas uma propriedade particular no interior do parque, porém, como a área encontra-se bastante antropizada, estuda-se a possibilidade de a mesma ser excluída dos limites da unidade (UFBA, 2007).

O PEMC não deflagrou ainda a sua regularização fundiária, nem existem perspectivas de que ela se inicie. Esta situação vem provocando sérias conseqüências, pois como os seus limites ainda não foram reconhecidos pelas comunidades locais, não são respeitados, o que vem acarretando uma série de invasões. Este fato vem sendo agravado pela presença de vários assentamentos de reforma agrária no seu entorno, os quais podem avançar em direção a unidade (UEFS, 2006).

O processo de regularização fundiária mais traumatizante diz respeito ao PESC. Cerca de 120 famílias de posseiros e pequenos proprietários vivem no interior do parque, esperando a valoração das terras e benfeitorias e as indenizações. Esta situação vem provocando um grande impacto ambiental e social para a unidade. Do ponto de vista ambiental, essas famílias, que vivem em condições de pobreza, inevitavelmente dependem dos recursos naturais para a sua sobrevivência, praticando a caça, vendendo madeira e fazendo agricultura tradicional de corte e queima (SEMARH, 2006).

Do ponto de vista social, a morosidade do processo só aumenta os problemas, pois vem ocorrendo um subparcelamento das posses, com o conseqüente crescimento do número de famílias pobres. O problema se agrava pelo fato de essas famílias não poderem ampliar as áreas de roçado, diminuindo as suas possibilidades de sobrevivência. Elas acabam por

procurar novas fontes de renda, aumentando a pressão sobre os ecossistemas locais (FLORESTAVIVA, 2007).

A grande maioria das famílias, geralmente praticantes da agricultura familiar, informa que tem interesse de sair do parque, mediante o pagamento de uma indenização justa para toda a propriedade. As pessoas alegam que a desapropriação de apenas parte de suas áreas transformaria a propriedade num minifúndio insuficiente para a sua sobrevivência. Até junho de 2007, 35% das propriedades particulares inseridas nos limites do parque tinham sido indenizadas. A previsão é de que sejam indenizadas mais 30 famílias até dezembro de 2007, elevando o total de indenizações pagas para o total de R\$ 2.116.431,10, correspondendo a 42,18% da área total do PESC a ser desapropriada, o que equivale a 1.718.601,40 ha (SEMARH, 2006).

- Conhecimentos tradicionais e geração de renda

O incentivo a projetos desenvolvidos pelas comunidades locais ocorre de forma muito incipiente nas três unidades de conservação estudadas. Alguns poucos exemplos podem ser citados, sem merecer, contudo, qualquer destaque. No parque das Sete Passagens existe uma parceria com a Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente do Município, na comunidade de Morcego, situada no entorno da unidade. É produzido um artesanato com fibra de sisal, para geração de emprego e renda. A administração do PESP incentiva as comunidades do entorno a colocar algumas peças de artesanato fabricadas a partir de ouricuri, babaçu e argila, para que sejam comercializadas na sede do parque junto aos visitantes (UFBA, 2007).

Existem na região do PESC palmeiras, por exemplo, a piaçava (*Attalea funifera*) e o côco (*Cocus nicefera*) que produzem fibras e folhas com aproveitamentos artesanais e para coberturas de construções. Algumas lianas apresentam raízes que podem ser utilizadas de modo artesanal, como o cipó-verdadeiro (*Evodiantus funifer*), entre outras espécies com o mesmo potencial (MOREAU, 2003). Estas potencialidades podem ser exploradas pelos gestores das unidades, em parceria com entidades que incentivam atividades produtivas (SEBRAE, EMATER, EMBRAPA, bancos, sindicatos, cooperativas etc), no intuito de se transformarem em mais uma fonte alternativa de renda para as comunidades locais.

- Pesquisas e estudos

Os parques estaduais baianos, apesar de todo o potencial baseado nos elevados índices de endemismo e de diversidade biológica, foram muito pouco explorados no que concerne à realização de pesquisas científicas. O PESC, devido à sua situação geográfica, foi objeto de alguns estudos. Ângelo (2003) destaca o trabalho denominado “Avaliação das Populações do Macaco Prego do Peito Amarelo (*Cebus xanthosternus*) e Proposta de Estratégia de Manejo e Conservação da Espécie”, realizado com o apoio do Instituto de Estudos Sócio-Ambientais do Sul da Bahia – IESB.

Nenhum trabalho que mereça destaque foi desenvolvido nos parques estaduais do Morro do Chapéu e das Sete Passagens. Alguns levantamentos de fauna e flora e estudos pontuais foram realizados por pesquisadores autônomos ou vinculados a instituições de pesquisas e universidades, sendo a grande maioria do próprio Estado, com o objetivo puramente acadêmico, desvinculados de projetos de médio e longo alcance de gestão do parque.

Analisando relatórios de atividades anuais, relatórios de campo, controle de frequência, atas de reuniões técnicas e outros documentos produzidos pelos gestores dos parques, constatamos que uma das mais sérias lacunas é a falta de estudos sistemáticos sobre a visitação dos nossos parques estaduais. Quando os dados existem, são desatualizados e produzidos de forma bastante elementar. As informações sobre a quantidade de visitantes são inconsistentes e não se traduzem numa série histórica confiável; o perfil dos visitantes é praticamente desconhecido e pouco se sabe sobre o nível de satisfação dos usuários e de suas demandas; nunca foram realizados estudos para se conhecer a capacidade de carga recreativa.

Para se ter uma noção do problema, fundamentado nos mesmos documentos, a frequência média anual de visitas no PESP é de 4.200, no PESC é de 600 visitantes e para o PEMC não existe controle. Porém, como existe uma associação local que leva visitantes até o parque, mesmo à revelia de seu gestor, acreditamos que um número significativo de pessoas frequenta o PEMC. Vale destacar que estes visitantes têm origens nas mais diversas localidades, inclusive de fora do Estado e alguns deles são do exterior.

Nesta situação, o planejamento de políticas públicas e a avaliação de sua efetividade são dificultados. Não podemos deixar de citar os problemas relativos à insuficiência de recursos humanos (guias, guardas-parque etc.), a falta de instalações adequadas (lanchonetes,

receptivos, banheiros etc.), sinalização, trilhas adequadas para os diversos perfis de usuários, entre outras carências identificadas.

Neste aspecto, o PESP tem uma estrutura um pouco melhor que a dos demais parques. A partir de 2002 a administração do parque resolveu implantar um Sistema de Registro de Visitantes, através de um livro de registro contendo as seguintes informações: nome, data de visitação e procedência. O período mais visitado corresponde aos meses de novembro, janeiro e março, este último devido aos festejos do carnaval. Com a inauguração da estrada de acesso e da guarita, existe a intenção de se implantar um sistema mais completo de identificação dos usuários. O parque dispõe ainda de um bom centro de visitantes e trilhas bem construídas e sinalizadas (UFBA, 2007).

Outra dimensão pouco estudada é a da comunicação entre a administração das unidades de conservação e os atores diretamente vinculados. A questão da informação ao público foi uma das preocupações mais evidenciadas pelos conselheiros, principalmente no processo de criação das UCs. Segundo a visão de alguns conselheiros, a falta de informação à população gera uma sensação de opressão e exclusão. A criação dos parques e a conseqüente regulação de atividades são percebidas como instrumento de repressão, causando medo e gerando resistência (MILANI, 2006).

Realizando observação participante, constatamos que existe um consenso entre os conselheiros de que a comunidade, no geral, está mal informada sobre a gestão dos parques estaduais, os seus objetivos de conservação, os benefícios que trarão para as comunidades locais e sobre as atividades do conselho gestor. Nos povoados mais distantes identificou-se que há pouca informação sobre os parques, geralmente associadas à fiscalização, às proibições de caça e desmatamento e à preservação da água.

## 7.1 AVALIAÇÃO DA GESTÃO PARTICIPATIVA DOS PARQUES ESTADUAIS

Concluimos que os parques estaduais da Serra do Conduru e das Sete Passagens são atualmente os que apresentam a gestão mais participativa. Ambos ficaram enquadrados numa **Gestão Medianamente Satisfatória**, apresentando as seguintes características: Os parques têm elementos mínimos necessários para uma gestão participativa, contudo apresenta deficiências que não permitem estabelecer uma base sólida para sua efetividade. Existe um gestor nomeado e aceito pela comunidade e um conselho gestor implantado e em

funcionamento, porém com uma frequência mediana. Existe uma estrutura de apoio à gestão (sede e equipamentos) que facilitam o acesso dos atores locais. Alguns parceiros foram identificados e acordos de cooperação efetivados, existindo recursos financeiros mínimos para suporte a administração. Os seus limites estão definidos e aceitos na sua maioria, contudo as questões fundiárias não foram resolvidas totalmente. Existe um plano de manejo e um zoneamento elaborado ou em fase de elaboração. Algumas normas e regulamentos referentes à unidade não são respeitados, gerando conflitos que podem comprometer o alcance dos seus objetivos de conservação.

Ressalte-se que o Parque Estadual da Serra do Conduru obteve uma pontuação de 57 (cinquenta e sete) pontos, o que o coloca no limite entre as faixas de Gestão Pouco Satisfatória e Gestão Medianamente Satisfatória (vide Quadro 1). Três fatos contribuíram para esse posicionamento: a não-participação das comunidades locais na sua criação; as constantes agressões que o mesmo vem sofrendo com desmatamento e caças ilegais; e a não-conclusão da regularização fundiária.

O Parque Estadual das Sete Passagens obteve uma pontuação de 71 (setenta e um) pontos, ficando assim no limiar entre as faixas de Gestão Medianamente Satisfatória e Gestão Satisfatória. O fator determinante para este posicionamento é a não-implementação do seu plano de manejo. Como o plano está em fase de conclusão, este parque deverá logo assumir a classificação merecida.

O Parque Estadual do Morro do Chapéu foi o que recebeu a menor pontuação, 37 (trinta e sete) pontos, ficando assim enquadrado numa **Gestão Pouco Satisfatória**, apresentando as seguintes características. Ele tem alguns recursos e meios indispensáveis para a sua gestão, contudo ainda faltam elementos para alcançar um nível mínimo aceitável. Existe um gestor nomeado residindo no local, porém não se envolve com os atores locais de forma efetiva. A área encontra-se demarcada, porém os seus limites não são aceitos pela comunidade. Não foram elaborados instrumentos de gestão (plano de manejo, ZEE, planejamento anual) e o conselho gestor, ainda que implantado, tem baixa frequência. Tais características impõem à área uma condição de alta vulnerabilidade, não garantindo a sua permanência em longo prazo.

O parque ficou situado bem próximo à faixa de Gestão Insatisfatória. Alguns fatores foram determinantes disso: a unidade até hoje não tem uma poligonal definida e os seus limites não são reconhecidos pelas comunidades locais; o parque não iniciou a regularização fundiária; e a unidade não dispõe de um plano de manejo e de um Zoneamento.

Assim, a análise qualitativa corrobora os resultados obtidos pela análise quantitativa, atestando a pertinência da metodologia desenvolvida para avaliar a gestão participativa dos parques estaduais da Bahia.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caminho a ser trilhado para a efetivação de uma gestão adequada nas unidades de conservação no Brasil é longo. Já se passaram exatamente setenta anos desde a criação da primeira área legalmente protegida em nosso país, o Parque Nacional de Itatiaia, e os avanços neste setor são pouco significativos. Os casos de sucesso parecem ser bastante limitados ou mesmo excepcionais.

Um dos fatores preponderantes para este cenário atual é a incipiente participação da base comunitária nos processos de criação, implementação e gerência desses espaços protegidos e a conseqüente ausência de instâncias de governança local. É fato que a atuação dos indivíduos e grupos locais, discutindo e propondo, se organizando e exercitando a sua cidadania, promove mudanças na cultura de suas organizações e na própria cultura da comunidade.

Não destoando do contexto nacional, as unidades de conservação criadas no estado da Bahia também deixaram à margem, na sua grande maioria, os segmentos sociais diretamente afetados pela sua criação e gerência. Os parques estaduais baianos não foram exceções. Eles vêm sofrendo as conseqüências de uma política centralizada, verticalizada e pouco participativa, adotada historicamente na condução de sua gestão.

Esse quadro fica patente nas agressões ambientais que estas unidades sofrem, evidenciadas por desmatamentos, queimadas, extração clandestina de madeiras e dos indivíduos da sua fauna e flora, conflitos fundiários, entre as mais importantes. Essas agressões aos ecossistemas se ligam ao distanciamento das comunidades e atores locais com relação aos mecanismos de gerência desses espaços protegidos.

Não é surpreendente que o Parque Estadual das Sete Passagens, por ter envolvido as comunidades locais desde a sua criação, tenha obtido o melhor desempenho na nossa avaliação da gestão participativa. As outras duas unidades, que só começaram esse processo muito tardiamente, sofrem uma rejeição maior e são palcos de conflitos mais graves, relacionados principalmente ao uso inadequado de seus recursos.

É consenso que só a democracia levará à sustentabilidade de políticas ambientais por meio da criação de espaços de negociação e do fortalecimento dos instrumentos existentes, como por exemplo, os conselhos gestores e as audiências públicas. Os caminhos de construção da governança apontam para uma gestão que se alicerce na ampla participação da

comunidade nos processos de tomada de decisão. Assim, a inclusão dos atores sociais na gestão de áreas protegidas depende da efetivação de espaços institucionais de exercício da cidadania, mas também, e principalmente, da capacitação da sociedade para participar deste processo, para que esta participação não se configure numa simulação democrática.

O conselho gestor se configura como o principal espaço legalmente instituído de governança ampliada nas unidades de conservação. Se funcionar devidamente, resultará na mitigação de conflitos locais, na redução de pressões antrópicas sobre o ambiente e na geração de projetos produtivos socioambientais, entre outras vantagens. Essas ações trarão reflexos significativos para o padrão de vida das comunidades, as quais passarão a entender a importância da implantação da área protegida e a interferência que a mesma causa no curso de suas vidas.

Contudo, é necessário ainda definir com clareza mecanismos e instrumentos que promovam uma maior e melhor participação social nesses colegiados. Assim, a alocação de recursos, para dotar os conselhos de autonomia financeira e a capacitação de seus membros, são temas, entre outros, que precisam ser mais bem definidos e melhor sistematizados.

É fato também que temos um razoável conjunto de leis e regulamentos, bem fundamentados nas suas justificativas e procedimentos, que visam disciplinar a exploração dos nossos recursos naturais. Porém, a prática demonstra que são poucos os seus efeitos concretos sobre a preservação e conservação de tais recursos, principalmente pela falta de aparelhamento dos órgãos responsáveis e pela ausência de políticas que propiciem a inserção de atores locais na gestão desses ambientes.

Outra prática pouco comum no âmbito da gestão de nossas unidades diz respeito ao reduzido número de parcerias e co-gestões firmadas com entidades interessadas. A formalização desses instrumentos significa manter as instituições atuantes, criando dispositivos adicionais para uma gestão compartilhada entre os diferentes atores envolvidos.

Os administradores das UCs devem também estimular a participação da comunidade científica no manejo delas, pois ela pode se tornar mais uma aliada nas atividades de conservação, ajudando na realização de pesquisas, nos programas de manejo e na obtenção de recursos humanos e financeiros. Além dos pesquisadores e da comunidade local, outro segmento a ser incorporado à gestão da unidade são os voluntários, que podem ajudar nas ações de fortalecimento institucional, no monitoramento e na fiscalização.

Constatamos também, por meio desse estudo, que a não-participação de atores sociais no planejamento e gestão de nossas unidades de conservação dificulta um manejo sustentável e, conseqüentemente, a proteção da biodiversidade. Há a necessidade de se

alargar e melhorar a articulação entre o Poder Público (nas diferentes esferas) e a comunidade, buscando o diálogo e o equilíbrio das atividades econômicas, sociais e ambientais, traçando estratégias para conciliar os interesses dos que tradicionalmente usam os parques como fonte de sobrevivência e as restrições impostas por uma UC de proteção integral.

A sustentabilidade ambiental que se espera com essa nova estrutura dependerá fortemente da ação e interação dos diversos atores governamentais e sociais. A análise dos modelos adotados no passado demonstra a necessidade de aperfeiçoamento. Contudo, existem oportunidades abertas e novas perspectivas para integração e harmonização das ações e decisões ambientais, diminuindo as incertezas e fortalecendo o modelo institucional legal.

Por fim, a participação é um direito e uma necessidade social contemporânea; é um processo de desenvolvimento da consciência crítica e de aquisição de poder. A participação leva à apropriação do desenvolvimento pelo povo. É algo que se aprende e aperfeiçoa. Pode ser provocada e organizada, sem que isto necessariamente signifique manipulação.

Não tivemos a intenção de esgotar todas as questões relativas à gerência dos parques estaduais da Bahia. Antes de tudo, procuramos provocar uma reflexão sobre questões de suma importância para a gestão dessas unidades, como a participação da sociedade, a partilha dos benefícios da conservação, a prestação de serviços ao público e a oportunidade de ampliar a conservação ambiental para além do espaço físico dos parques. Esperamos que o texto ofereça subsídios consistentes e que sirva como um instrumento de consulta para futuros trabalhos correlatos envolvendo unidades de conservação, dentro ou fora de nosso Estado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGELO, José Geraldo Magela. A conservação da biodiversidade através da gestão de unidades de conservação do estado da Bahia – atualidades, potencialidades e desafios. **Bahia Análise & Dados**. Salvador, v. 13, n. 3, p. 641-652. 2003.

ARRUDA, Rinaldo. “Populações Tradicionais” e a Proteção dos Recursos Naturais em Unidades de Conservação. **Ambiente & Sociedade**. Ano II. Nº 5. 1999. p 79-93

AZEVEDO, Sérgio de. ANASTASIA Fátima. Governança, “Accountability” e Responsividade. **Revista de Economia Política**. vol. 22, nº 1, p. 20-45. 2002.

BAHIA (Estado). SEPLANTEC. Centro de Recursos Ambientais. **Bahia nova legislação ambiental**. Salvador, 2001.

\_\_\_\_\_. **LEI nº 10.431 de 20 de dezembro de 2006**. Institui a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia. Bahia, 2006.

BANDEIRA, Renato Luis Sapucaia. **Chapada diamantina: História, riquezas e encantos**. Secretaria de Cultura e Turismo. EGBA. 4ª ed. Salvador, 2006

BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo. v.18 n.52. p. 1-17. 2003.

BRANDÃO, Carlos R. **Pesquisa Participante**. São Paulo. Ed. Brasiliense. 2001.

BRASIL, **Lei 9.985, de 18 de Julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Código Florestal**. Lei Federal nº 4.771 de 15 de setembro de 1965. Disponível em: [http://www.silex.com.br/leis/l\\_4771.html](http://www.silex.com.br/leis/l_4771.html), acesso em 10 de dezembro de 2006.

BRITO, Daginete Maria Chaves. **A Construção do Espaço Público na Gestão Ambiental de Unidades de Conservação: O caso da APA do Rio Curiaú/AP**. 2003. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

BUARQUE, S. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável**. Metodologia de Planejamento, Rio de Janeiro, Ed. Garamond, 2001.

BURSZTYN, Marcel. **Estado e Políticas Ambientais no Brasil**. In: BURSZTYN, Marcel (org). Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável. 2º ed. Ed. Brasiliense, São Paulo, 1994.

\_\_\_\_\_. Marcel. Introdução à Crítica da Razão Desestatizante. In: **Revista do Serviço Público**, ano 49, nº 1, Brasília, 1994.

\_\_\_\_\_. Marcel. **“Políticas Públicas para o Desenvolvimento (Sustentável)”**. In: A Dificil Sustentabilidade – política energética e conflitos ambientais. Ed. Garamond, RJ, 2001.

CABRAL, Nájila R. A. Julião e SOUZA, Marcelo Pereira de. **Área de Proteção Ambiental: planejamento e gestão de paisagens protegidas**. 2. ed. São Carlos. Editora RiMa, 2005.

CAJAZEIRA, Horaci Sousa. **Proposta para elaboração do zoneamento do Parque Estadual de Morro do Chapéu – Bahia**. Monografia. Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais. Universidade Estadual de Minas Gerais. Salvador, 1998.

CAMARGO, Aspásia. **Meio Ambiente e Governança**. In: TRIGUEIRO, André **Meio Ambiente no século 21: 21 especialistas falam na gestão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro, Sextante, 2003.

CAMPANHOLA, Clayton. SILVA, José Graziano da. Desenvolvimento Local e a Democratização dos Espaços Rurais. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.17, n.1, p.11-40, 2000.

CAMPOS FILHO, Pio. **Método para apoio a decisão na verificação da sustentabilidade de uma unidade de conservação usando Lógica Fuzzy**. 2004. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

CARVALHO, L. M. F. de. **Gestão de Áreas de Proteção Ambiental no Estado da Bahia: Análise de um Modelo em Construção**. 2004. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

CDB. 1992. Convenção sobre Diversidade Biológica. **Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas**. 2004. Texto disponível em <http://www.mma.gov.br>. Acessado em 25/10/2006.

CIFUENTES, A. Miguel; IZURIETA, Arturo; DE FARIA, Helder Henrique. **Medición de la efectividad del manejo de áreas protegidas**. Turrialba, CC.R.WWF: IUCN. GTZ, 2000.

CNRBCAA. Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Caatinga. **Cenários para o Bioma Caatinga**. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente. Recife, 2004.

COZZOLINO, Luiz Felipe Freire. **Unidades de Conservação e os processos de Governança Local: o caso da APA do Sana (Macaé, RJ)**. 2005. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Ciências Humanas). Universidade Federal do Rio de Janeiro/RJ.

DIAS, Teresa C. A. de Castro. **Gestão Participativa: uma alternativa de ecodesenvolvimento para a Reserva Biológica do Lago Piratuba/AP**. 2003. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

DRUMMOND, José Augusto. FRANCO, José Luiz de Andrade. NINIS, Alessandra Bortoni. **O Estado das Áreas Protegidas do Brasil – 2005**. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. José Augusto. e CRESPO S. **O Parque Nacional da Tijuca: Contribuição para a gestão compartilhada de uma unidade de conservação urbana**. Rio de Janeiro. Editora ISER.

Série Comunicações do ISER, nº 54, ano 19, 2000.

\_\_\_\_\_. José Augusto. **O sistema brasileiro de parques nacionais: análise dos resultados de uma política ambiental.** Niterói, Editora da UFF & Centro de Estudos Gerais. 1997.

\_\_\_\_\_. José Augusto. FRANCO, José Luiz de Andrade. NINIS, Alessandra Bortoni. **Novas dimensões da governança de unidades de conservação federais brasileiras: conselhos gestores, parcerias e planos de manejo.** In: Encontro “Governança ambiental no Brasil: contexto, realidade, rumos”. Instituto de Pesquisas Sociais da Fundação Joaquim Nabuco. Olinda/PE, 2006.

FARIA, Helder Henrique de. Aplicação do emp e rotinas estatísticas complementares na avaliação da eficácia de gestão de unidades de conservação do estado de São Paulo. **Revista Ciências do Ambiente.** v. 2, n. 2, p. 185-219, 2006.

FLORESTAVIVA. Instituto Floresta Viva. **Implementação e criação de unidades de conservação no Corredor Central da Mata Atlântica com ênfase no Sul e Baixo Sul da Bahia.** Relatório parcial. I e II trimestres. 2007.

GALINDO-LEAL, Carlos. CÂMARA, Ibsen de Gusmão. **Mata Atlântica: Biodiversidade, ameaças e perspectivas.** Tradução. Edna Reis Lamas. São Paulo. Fundação SOS Mata Atlântica. Belo Horizonte. Conservação Internacional. 2005.

GONÇALVES, M. A. S. **Divulgação de Informação sobre Áreas de Proteção Ambiental – APAs no Estado da Bahia.** 2003. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

GRAHAM, Jonh. AMOS, Bruce. PLUMPTRE, Tim. 2003. **Governance principles for protected areas in the 21 st century.** Durban. UICN.

IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. **Roteiro Metodológico para Gestão de Área de Proteção Ambiental.** Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. **Roteiro Metodológico de Planejamento.** Brasília, 2002.

IPEMA. Instituto de Pesquisas da Mata Atlântica. **Avaliação do manejo de unidades de conservação do Corredor Central da Mata Atlântica: princípios, critérios e indicadores.** Vitória – ES, 2003.

JARA, J. A. **A Sustentabilidade do Desenvolvimento Local: Desafios de um processo em construção.** IICA / PRORUAL. 1998.

LEITE, Juliana Ferreira. **As Unidades de Conservação estaduais: uma análise da realidade goiana.** 2004. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

LOUREIRO. Carlos Frederico Bernardo. AZAZIEL, Marcus. FRANÇA, Nahyda. **Educação ambiental e conselho em Unidades de Conservação: Aspectos técnicos e**

metodológicos – Ibase. Instituto TerrAzul. Parque Nacional da Tijuca. 2007.

\_\_\_\_\_. Carlos Frederico Bernardo. IRVING, Marta Azevedo. **Gestão participativa em unidade de Conservação** – Ibase. Instituto TerrAzul. Parque Nacional da Tijuca. 2006.

\_\_\_\_\_. Carlos Frederico Bernardo. **Gestão ambiental participativa em unidades de conservação**. In: Cidadania e Meio Ambiente. Série Construindo os Recursos do Amanhã. Governo do Estado da Bahia. Centro de Recursos Ambientais – CRA. Núcleo de Estudos Avançados do Meio Ambiente - NEAMA. Volume 1. Salvador, 2003.

MACÊDO, José Alberto Castro. Reserva da Biosfera da Caatinga. In: MARQUES, Juracy. **As Caatingas: debates sobre a ecorregião do Raso da Catarina**. Paulo Afonso, Bahia, 2007. Cap. 8, p. 151-158.

MACHADO, Vilma de Fátima. **A Produção do Discurso do Desenvolvimento Sustentável: de Estocolmo à Rio-92**. 2005. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

MILANI, Carlos R. S. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 180-214, 2006.

MILANO, Miguel Serediuk. **Unidades de Conservação: atualidades e tendências** – Fundação O Boticário de Proteção a Natureza – Curitiba, 2002.

\_\_\_\_\_. Miguel Serediuk. **Unidades de conservação: conceitos básicos e princípios gerais de planejamento, manejo e administração**. In: Manejo de áreas naturais protegidas. Curitiba: Unilivre, 1993. Apostilha, p. 1-62.

\_\_\_\_\_. Miguel Serediuk. Mitos no manejo de unidades de conservação no Brasil, ou a verdadeira ameaça. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2. 2000. Campo Grande. **Anais**. Fundação O Boticário de Proteção à Natureza.

MMA. **Carta da Terra**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea /documentos/docs/cterra.htm>. Acesso em: 30/08/2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos da Amazônia Legal. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. **Plano Nacional Áreas Protegidas**. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos da Amazônia Legal. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. **Instituto Chico Mendes de Proteção da Biodiversidade**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br>. Acesso em: 24/08/2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos da Amazônia Legal. **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação**. Disponível em [www.mma.gov.br/cadastro.uc](http://www.mma.gov.br/cadastro.uc). Acesso em 30/08/2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos da Amazônia Legal. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. **Diretrizes para a visitação em unidades de conservação**. Série Áreas Protegidas do Brasil, 3. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos da Amazônia Legal. **Política Ambiental Integrada para o desenvolvimento Sustentável**. Relatório de Gestão: 2003 – 2006. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos da Amazônia Legal. Universidade Federal de Pernambuco, **Biodiversidade da caatinga: áreas e ações prioritárias para a conservação**. Org: SILVA, José Maria Cardoso et al. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos da Amazônia Legal. Programa Nacional da Diversidade Biológica. Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira – “**Áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira**” (MMA, 2000). PRONABIO / PROBIO. Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos da Amazônia Legal. SEMARH. Secretaria de Meio ambiente e Recursos Hídricos. Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais / Projeto Corredores Ecológicos. **Plano de Manejo do Parque Estadual da Serra do Conduru**. Bahia, 2004.

MOREAU, Mauricio Santana. **Planejamento do uso da terra na zona tampão do Parque Estadual da Serra do Conduru no Litoral Sul da Bahia**. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Viçosa - UFV. Viçosa, 2003.

MORSELLO, Carla. **Áreas Protegidas Públicas e Privadas: Seleção e Manejo** –São Paulo: Annablume – Fapesp, 2001.

MOTA, José Aroudo. **Economia, meio ambiente e sustentabilidade: as limitações do mercado onde o mercado é o limite**. Boletim Científico. Brasília, Escola Superior do Ministério Público da União, ano III, nº 12, jul/set de 2004, p. 67-87.

MOTA, José Aroudo. **O valor da natureza: economia e política dos recursos ambientais**. Rio de Janeiro, Garamond, 2001.

NETO, Percy Soares. **Governança e Eco-comprometimento construindo Desenvolvimento Sustentável a partir da Gestão de Recursos Hídricos: o caso da Aracruz/ Unidade Guaíba e seus stakeholders**. 2004. Dissertação (Mestrado em administração). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre/RS.

OLIVEIRA, Artur Santos Dias de. **Método para a viabilização da implantação de plano de gerenciamento integrado de resíduos sólidos: o caso do município do Rio Grande**. 2002. Tese (Doutorado em Eng. de Produção). Universidade Federal de Santa Catarina.

PÁDUA, J. A. **500 Anos de Destruição Ambiental no Brasil: Uma lição a ser aprendida**. Série Técnica – Brasília – DF, WWF – Brasil. Volume V, 2000.

PÁDUA, M.T. J. **Unidades de Conservação: muito mais do que atos de criação e planos de manejo**. In: Unidades de conservação: atualidades e tendências. Curitiba, Fundação O Boticário de Proteção à Natureza. 2002.

\_\_\_\_\_. M.T. J. **Sistema Brasileiro de Unidades de Conservação: de onde viemos e para**



onde vamos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 1, 1997, Curitiba. **Anais**. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação, 1997.

PLATIAU, Ana Flávia Barros. VARELLA, Marcelo Dias. SCHLEICHER, Rafael T. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. **Revista Brasileira de Política internacional**. Ano – 47. Vol. 02. 2-32. 2004.

RIBEIRO, Elaine M. dos Santos et al. Análise comparativa da implementação e gestão de unidades de conservação pertencentes a diferentes esferas governamentais no estado de Pernambuco, Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 5. 2007. Paraná. **Anais**. 2007.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Produção e consumo do e no espaço - Problemática Ambiental Urbana** – Editora Hucitec. São Paulo, 1998.

\_\_\_\_\_. Arlete Moysés. A utopia da sociedade sustentável. **Ambiente & Sociedade**. Pontos de Vistas. São Paulo. Ano I, nº 2, pg. 133 -139, 1998.

RUDIO, F. Vitor. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. Petrópolis: Vozes, 2005.

SACHS, I. **Desenvolvimento Includente, Sustentável, Sustentado**. Rio de Janeiro. Garamond, 2004.

SANTILLI, Juliana. **A distribuição socialmente injusta dos ônus gerados pelas políticas de criação e implantação de unidades de conservação ambiental em áreas ocupadas por populações tradicionais**. A visão crítica do socioambientalismo e as tentativas de superação de tais discriminações sociais através de mecanismos jurídicos criados pela Lei do SNUC. Instituto Socioambiental. Brasília. [2004?].

SANTOS, J.V. **A Região Sul Baiana**: Uma análise socioeconômica pós decadência da cultura cacaueteira. Itabuna, EGBA, 2004.

SEAGRI. Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária. DDF. Departamento de Desenvolvimento Florestal. **Projeto de criação de unidades de criação**: Parque Estadual das Sete Passagens. Bahia. 1997.

SEI. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Informações básicas dos municípios baianos**. Salvador, 2006.

SEMARH. Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Superintendência de Biodiversidade, Florestas e Unidade de Conservação. **Relatório de Atividades**. Bahia. 2006.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Superintendência de Biodiversidade Florestas e Unidades de Conservação. **Mapeamento da Cobertura Vegetal do Estado da Bahia**. 2007.

SILVA, Alberto Teixeira da. Relações Internacionais e Meio Ambiente: Construindo uma Agenda de Governança Policêntrica. In: **ENCONTRO DA ANPPAS**, 3, 2006, Brasília.

**Anais.** CD-ROM.

SILVA, Daniel José. **Desafios sociais da gestão de bacias hidrográficas:** Uma introdução ao conceito de governança da água. In: *CONGRÈSS DE L'ACFAS. UNIVERSITÉ MCGILL*, 74. 2006. Montréal.

SILVA, Fernando A. E. **Avaliação das Formas de Extração e Uso do Angico (*Anadenanthera colubrina* (Vell.) Brenan var. *cebil* (Griseb.) Altschul):** propostas para um desenvolvimento local sustentável no município de Curaçá – Bahia. , 2002. Dissertação (Mestrado em desenvolvimento sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

SILVA, Márcia Regina. **Povos de terra e água:** a comunidade pesqueira Canto do Mangue - Canguaretama (RN) – Brasil. 2004. Dissertação. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. Piracicaba/SP.

SIMON, Alba. **Conflitos na conservação da natureza:** o caso do Parque Estadual da Serra da Tiririca. Dissertação (Mestrado em ciência ambiental). UFF. Rio de Janeiro, 2003.

SOUTO, Maria Angélica de Jesus. **Educação Ambiental como Instrumento de Gestão em Área de Proteção Ambiental:** O caso da criação do Conselho Gestor na APA de Pratigi-Bahia. 2003. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

TERBORGH, John. et al. **Tornando os parques eficientes:** estratégias para conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: Editora da UFPR/Fundação O Boticário, 2002.

TONI, Fabiano. SOUZA, Ana Paula Santos. PORRO, Noemi Myasaka. **Governança Ambiental e Desenvolvimento Territorial Rural na Fronteira Agrícola:** o Papel das Redes de Movimentos Sociais na Região da Transamazônica. Seminário Territórios Rurales em Movimineto. Santiago, Chile, 2006.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da Pesquisa-Ação.** 12. ed. Cortez. São Paulo, 2003.

UEFS. Universidade Estadual de Feira de Santana. **Projeto de Redefinição da Poligonal do Parque Estadual de Morro do Chapéu.** Bahia. 2006.

UFBA. Universidade Federal da Bahia. **Plano de Manejo do Parque Estadual das Sete Passagens.** Bahia. 2007.

VALLEJO, Luiz Renato. **Unidades de conservação:** uma discussão teórica à luz dos conceitos de território e de políticas públicas. Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 2003.

ZIMMERMANN, Andréa. **Visitação nos parques nacionais brasileiros:** um estudo à luz das experiências do Equador e da Argentina. 2006. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

## ANEXO 1 - QUESTIONÁRIO DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO PARTICIPATIVA DOS PARQUES ESTADUAIS DA BAHIA

### *Público-Alvo: Membros dos Conselhos Gestores dos Parques Estaduais*

**Identificação da UC:** \_\_\_\_\_

**Nome do Conselheiro:** \_\_\_\_\_

**Instituição:** \_\_\_\_\_

**Cargo/Função:** \_\_\_\_\_

**Contato: tel: ( )** \_\_\_\_\_ **Email:** \_\_\_\_\_

**Tempo como membro do Conselho:** \_\_\_\_\_ **Data da Entrevista:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**I. GESTOR DO PARQUE:** aquele que diretamente dirige e conduz a gestão da Unidade e preside o Conselho Gestor.

**Atitudes pessoais:** Avalia-se considerando a resposta e presteza do Gestor a cerca de suas atribuições, suas atitudes e posturas diante das comunidades locais.

- ( ) Está sempre atento e responde satisfatoriamente às solicitações da comunidade local, dos visitantes e das organizações parceiras.
- ( ) Em geral, mantém uma postura educada e respeitosa com a comunidade local, com os visitantes e com as organizações parceiras.
- ( ) Há casos isolados de conflitos com a comunidade local, com os visitantes e com as organizações parceiras.
- ( ) Não possui um padrão de comportamento pessoal adequado nas relações com a comunidade local, com os visitantes e com as organizações parceiras.
- ( ) Mantém uma postura distante com a comunidade local, com os visitantes ou com as organizações parceiras.

**Motivação:** Avalia-se considerando o entusiasmo com que exerce o cargo e a satisfação demonstrada no relacionamento com os segmentos sociais locais.

- ( ) Motivação muito elevada: responde com entusiasmo ao trabalho e existe um bom relacionamento com todos os setores da comunidade local.
- ( ) Motivação elevada: há consciência da importância do trabalho desenvolvido, sendo este executado com dedicação, contudo ainda existem conflitos de relacionamento com alguns setores da comunidade local.
- ( ) Motivação moderada: a execução das tarefas é feita normalmente, contudo com sentimento geral de insatisfação no relacionamento com as comunidades locais.
- ( ) Baixa motivação: há pouco entusiasmo ou motivação demonstrada no exercício da função e sua relação com as comunidades locais é insatisfatória.
- ( ) Nenhuma motivação: não há nenhum entusiasmo demonstrado no exercício da função e sua relação com as comunidades locais é insatisfatória.

**II. FINANCIAMENTO:** Avalia-se considerando a capacidade da Unidade para gerar recursos próprios e a funcionalidade do sistema financeiro/contábil.

**Capacidade do Parque para gerar recursos próprios:** refere-se à capacidade legal, administrativa e financeira de gerar recursos econômicos próprios que possam ser utilizados pela Unidade.

- ( ) O gestor do Parque possui iniciativa e dinamismo que facilita na captação de recursos externos que são utilizados diretamente na Unidade, graças a existência de uma estrutura administrativa e financeira legalmente estabelecida.
- ( ) O gestor do Parque possui iniciativa e dinamismo que facilita na captação de recursos

externos que são utilizados diretamente na Unidade, ainda que as estruturas administrativa e financeira não sejam suficientemente estruturadas.

- ( ) O gestor do Parque possui iniciativa e dinamismo que facilita na captação de recursos externos, contudo a estrutura administrativa e financeira da Unidade não permite sua utilização direta.
- ( ) O Parque não conta com um mecanismo legal e administrativo que permita angariar recursos próprios, apesar do gestor possui iniciativa e dinamismo para a captação de tais recursos.
- ( ) O gestor do Parque não possui iniciativa nem dinamismo para captar recursos para a Unidade, apesar de a mesma possuir estrutura administrativa e financeira que permita fazê-lo.

**Sistema financeiro/contábil:** avalia-se a capacidade e funcionalidade financeira da administração do Parque por meio de duas subvariáveis: capacidade de gestão e mecanismos de controle e auditoria.

Capacidade de Gestão: Avalia-se considerando a capacidade para vincular-se a fontes de financiamento e a capacidade para manter bons contatos a fim de que futuramente se consiga apoio financeiro e técnico necessário.

- ( ) O Órgão Gestor possui reconhecida capacidade para vincular-se a potenciais fontes de financiamentos e para manter boas relações com as mesmas.
- ( ) O Órgão Gestor possui capacidade relativamente boa para vincular-se a potenciais fontes de financiamentos e para manter boas relações com as mesmas.
- ( ) O Órgão Gestor possui mediana capacidade para vincular-se a potenciais fontes de financiamentos. As relações com potenciais parceiros nem sempre são as melhores, o que dificulta o contato permanente para apoio financeiro.
- ( ) O Órgão Gestor possui baixa capacidade para vincular-se a potenciais fontes de financiamentos; as relações com potenciais parceiros são escassas e indiretas. As possibilidades de apoio financeiro são reduzidas.
- ( ) Não há vínculos diretos ou indiretos com possíveis fontes de financiamentos.

Mecanismos de Controle e Auditoria: Consideram-se os sistemas contábeis e a regularidade dos controles financeiros do Parque.

- ( ) A gestão contábil é suficientemente ágil e descentralizada, sendo executada de acordo com normas contábeis estabelecidas.
- ( ) A gestão contábil é aceitável e descentralizada, sendo executada de acordo com normas contábeis estabelecidas. As auditorias são executadas mediante solicitação.
- ( ) A gestão contábil apresenta deficiências e está sujeita a entraves burocráticos. Utiliza-se de certas normas contábeis. As auditorias são esporádicas.
- ( ) A gestão contábil é elementar, havendo, por vezes, descumprimento de normas contábeis reconhecidas. As auditorias são quase inexistentes.
- ( ) Não há gestão contábil e não se realizam auditorias.

**III. AVALIAÇÃO DAS RELAÇÕES SOCIAIS E POLÍTICAS:** Variáveis a serem medidas: apoio e participação comunitária, características do Conselho Gestor, mitigação de conflitos, apoio institucional e interinstitucional.

**Apoio e participação comunitária:** define-se pela existência de uma relação positiva entre a comunidade e o Parque, onde todos ganham com este tipo de relação.

- ( ) Há mecanismos formais de participação comunitária (conselho gestor, comitês locais, associações, cooperativas) e o apoio de comunidades vizinhas ao Parque é inquestionável. Há um elevado aporte de benefícios diretos para a comunidade.
- ( ) Existem mecanismos formais que garantem a participação da comunidade, ocorrendo também a participação informal de líderes comunitários na gestão da Unidade. Existe um mediano a alto aporte de benefícios para a comunidade.

- ( ) Há uma cooperação medianamente cordial e de ajuda mútua entre a administração do Parque e a comunidade, contudo esta não participa do planejamento nem da gestão da Unidade, ainda que apóie sua gestão. O aporte de benefícios para a comunidade é mediano.
- ( ) Não há cooperação entre a administração do Parque e a comunidade, contudo comunidades vizinhas reconhecem parcialmente o valor intrínseco da Unidade. Os benefícios perceptíveis para a comunidade são baixos.
- ( ) Não há nenhuma forma de cooperação, nem reconhecimento ou apoio comunitário ao Parque. Os benefícios diretos quantificáveis ou perceptíveis para a comunidade são muito baixos ou não existem.

**Características do Conselho Gestor:** analisa a formação, representatividade, legitimidade, transparência e funcionamento.

- ( ) O Conselho Gestor foi formado por meio de uma forte mobilização da comunidade, possui uma grande representatividade com relação aos segmentos sociais locais e suas decisões são tomadas de forma democrática. As informações produzidas são sempre divulgadas e o mesmo encontra-se em permanente funcionamento.
- ( ) O Conselho Gestor foi formado por meio de uma relativa mobilização da comunidade, possui uma boa representatividade com relação aos segmentos sociais locais e suas decisões são tomadas de forma democrática. As informações produzidas geralmente são divulgadas e o mesmo encontra-se em permanente funcionamento.
- ( ) O Conselho Gestor foi formado por meio de uma fraca mobilização da comunidade, possui uma representatividade com relação aos segmentos sociais locais incipiente e suas decisões são tomadas de forma pouco democrática. As informações as vezes são divulgadas, porém o mesmo encontra-se em permanente funcionamento.
- ( ) O Conselho Gestor foi formado sem nenhuma mobilização da comunidade, possui uma representatividade com relação aos segmentos sociais locais incipiente e suas decisões são tomadas de forma pouco democrática. As informações não são divulgadas, contudo o mesmo realiza reuniões com uma certa frequência.
- ( ) O Conselho Gestor foi formado sem nenhuma mobilização da comunidade, não é representativo com relação aos segmentos sociais locais e suas decisões não são democráticas. As informações não são divulgadas e o mesmo não se reúne frequência.

**Mitigação de Conflitos:** analisa se o envolvimento das comunidades locais na gestão da UC contribuiu para mitigar conflitos e diminuir a degradação ambiental dos recursos naturais.

- ( ) A participação das comunidades locais na gestão da UC contribuiu para minimizar conflitos existentes. Existiam ameaças a integridade dos recursos naturais do Parque que foram reduzidas ou eliminadas em função da intervenção direta de atores locais.
- ( ) A participação das comunidades locais na gestão da UC contribuiu para minimizar conflitos existentes. Existiam ameaças a integridade dos recursos naturais do Parque que foram reduzidas ou eliminadas em parte em função da intervenção direta de atores locais.
- ( ) A participação das comunidades locais na gestão da UC contribuiu para minimizar alguns conflitos existentes. Existem algumas ameaças a integridade dos recursos naturais do Parque que não foram reduzidas ou eliminadas mesmo com o envolvimento de atores locais.
- ( ) A participação das comunidades locais na gestão da UC não contribuiu para minimizar conflitos existentes. Existem ameaças a integridade dos recursos naturais do Parque que não foram reduzidas ou eliminadas mesmo com o envolvimento de atores locais.
- ( ) Não existe a participação das comunidades locais na gestão da UC no que concerne a mitigação de conflitos.

**Apoio institucional:** Relação com o Órgão Gestor da Unidade. No caso da Bahia, a Superintendência de Biodiversidade, Florestas e Unidades de Conservação.

- ( ) O Órgão Gestor contribui eficientemente com elementos técnicos, financeiros, políticos e

humanos para o Parque, sendo estas contribuições baseadas em um sistema nacional integrado.

- ( ) O Órgão Gestor contribui freqüentemente com elementos técnicos, financeiros, políticos e humanos para o Parque, contudo estas contribuições não estão alinhadas com um sistema nacional integrado.
- ( ) O Órgão Gestor se concentra principalmente em delinear políticas de conservação, a partir das quais consegue concretizar certos apoios ao Parque, contudo é fraco o enfoque de um sistema nacional integrado.
- ( ) O Órgão Gestor não demonstra um claro apoio ao Parque, devendo este gerenciar suas próprias políticas e apoios, sem uma visão de sistema integrado (regional ou nacional).
- ( ) Não se sente o apoio do órgão gestor para com o Parque, nem existe um enfoque de manejo como um sistema integrado.

**Apoio interinstitucional:** refere-se às relações do Parque com outras instituições ou organizações não-governamentais, privadas ou comunitárias, voltadas a solucionar problemas de manejo e participar no desenvolvimento sustentável da Região. Esta variável é analisada por meio da combinação das subvariáveis jurisdição, intercâmbio e alcance.

**Jurisdição:** Avalia-se a clareza com que as instituições exercem determinado poder, direito ou autoridade.

- ( ) Existe clareza na jurisdição e regras institucionais para a administração do Parque. Não existem conflitos.
- ( ) Existe clareza na jurisdição e regras institucionais, porém existem certos conflitos de interesses de fácil negociação.
- ( ) Ainda que exista clareza na jurisdição e regras institucionais, existem certos conflitos de interesses.
- ( ) As jurisdições são confusas, mas não se superpõem. São gerados conflitos graves que afetam o manejo do Parque.
- ( ) As jurisdições são confusas e se superpõem. São gerados conflitos graves que afetam o manejo do Parque.

**Intercâmbio:** Avalia-se a troca de informação, experiência e recursos entre as instituições.

- ( ) O intercâmbio e aporte de informações, experiência e recursos para implementação das ações são permanentes e eficientes.
- ( ) O intercâmbio e aporte de informações, experiência e recursos para implementação das ações são permanentes.
- ( ) O intercâmbio de informação, experiência e recursos se realizam em função das necessidades e com periodicidade variada.
- ( ) O intercâmbio de informação, experiência e recursos se realizam dependendo das necessidades.
- ( ) O intercâmbio de informação, experiência e recursos são inexistentes.

**Alcance:** Avalia-se o real alcance e permanência do apoio externo.

- ( ) O alcance é elevado; ou seja, o apoio técnico, financeiro ou político soluciona problemas ou lacunas específicas de alta prioridade para o manejo do Parque, com possibilidade de continuação.
- ( ) O alcance é moderado, ou seja, o apoio gera uma melhora parcial na situação ou problema estabelecido no Parque, com possibilidades de renovação.
- ( ) O alcance é moderado, ou seja, o apoio gera uma melhora parcial na situação ou problema estabelecido no Parque, porém sem possibilidades de renovação.
- ( ) O alcance é baixo, ou seja, existe algum aporte específico, contudo muito modesto para resolver a situação ou problema estabelecido no Parque.

- ( ) Não existe apoio externo na administração do Parque.

**IV. AVALIAÇÃO DO ÂMBITO LEGAL:** As variáveis a serem medidas são: regularização fundiária, resolução de conflitos relacionados a posse da terra e instrumentos legais.

**Regularização fundiária:** Os processos de avaliação e indenização dos imóveis particulares inseridos na UC anterior a sua criação estão concluídos e as famílias devidamente remanejadas.

- ( ) De 90% a 100% dos imóveis indenizados e famílias relocadas.  
 ( ) De 76% a 89% dos imóveis indenizados e famílias relocadas.  
 ( ) De 51% a 75% dos imóveis indenizados e famílias relocadas.  
 ( ) De 36% a 50% dos imóveis indenizados e famílias relocadas.  
 ( ) ≤ a 35% dos imóveis indenizados e famílias relocadas.

**Resolução de Conflitos:** Estratégia efetiva para resolução de conflitos relacionados com a posse de terras e uso dos recursos.

- ( ) Existem estratégias estabelecidas para a solução dos conflitos relacionados com a posse de terras e uso dos recursos. Existe uma escala de prioridades. As medidas são adotadas e se solucionam os conflitos.  
 ( ) Existem estratégias estabelecidas para a solução dos conflitos relacionados com a posse de terras e uso dos recursos. Algumas medidas são adotadas e se solucionam parte dos conflitos.  
 ( ) Existem estratégias estabelecidas para a solução dos conflitos relacionados com a posse de terras e uso dos recursos. Existe uma escala de prioridades. As medidas são adotadas, mas não se solucionam os conflitos.  
 ( ) Existem estratégias para a solução dos conflitos relacionados com a posse de terras e uso dos recursos, porém não são adotadas e não se solucionam os conflitos.  
 ( ) Não existem estratégias para a solução dos conflitos relacionados com a posse de terras e uso dos recursos.

**Instrumentos Legais:** refere-se à existência de decretos, convênios, regulamentos e outros instrumentos relativos ao manejo dos recursos naturais. As subvariáveis são: clareza e aplicação.

Clareza: Refere-se à conflitos e competência do conjunto de instrumentos legais.

- ( ) O conjunto de instrumentos legais existentes é muito claro e abarca todos os níveis de competência do Estado sobre os recursos naturais protegidos, garantindo o bom uso e aproveitamento dos mesmos e a gestão do Parque.  
 ( ) Existe um conjunto de instrumentos legais sobre o uso e aproveitamento dos recursos naturais e, embora não haja superposições, existem lacunas específicas que não chegam a afetar a gestão da Unidade.  
 ( ) Existe um conjunto de instrumentos legais sobre o uso e aproveitamento dos recursos naturais, com algumas lacunas específicas e ligeiras superposições que prejudicam ou dificultam a gestão do Parque.  
 ( ) Existem alguns instrumentos legais que propiciam a conservação dos recursos naturais, contudo havendo conflitos entre os mesmos, o que prejudica ou impede a gestão da unidade.  
 ( ) Não se conta com instrumentos legais que regulamentem o uso e aproveitamento dos recursos naturais.

Aplicação: Refere-se à obediência dos instrumentos legais por parte dos usuários do Parque, bem como aos esforços em fazer com que as mesmas sejam cumpridas.

- ( ) Os instrumentos legais são obedecidos sem problema pelos usuários e os administradores se esforçam por divulgá-los e fazê-los cumprir.  
 ( ) Os instrumentos legais são obedecidos pela maioria dos usuários com relativa facilidade. Os

- técnicos realizam a divulgação satisfatoriamente.
- ( ) Os instrumentos legais são obedecidos com alguma dificuldade pelos usuários, apesar da divulgação e esforço dos técnicos do Parque.
  - ( ) Os instrumentos legais são obedecidos com muita dificuldade pelos usuários. Os técnicos se limitam a realizar alguns controles e divulgações esporádicas para propiciar o cumprimento daqueles.
  - ( ) Os instrumentos legais são raramente obedecidos pelos usuários. Os técnicos da Unidade não se esforçam por divulgar e/ou controlar a execução dos mesmos.

**V. AVALIAÇÃO DO ÂMBITO PLANEJAMENTO:** As variáveis a serem medidas são: processo de criação da UC; Plano de Manejo; compatibilidade do plano; nível de planejamento; zoneamento e limites.

**Processo de Criação:** As comunidades e os atores locais foram consultados quando da realização dos estudos preliminares e definitivos visando a seleção e delimitação do Parque.

- ( ) As comunidades e atores locais participaram dos estudos técnicos visando a seleção e delimitação do Parque de forma efetiva, por meio da realização de oficinas, seminários e outras formas de encontros. Foram realizadas consultas públicas visando dar publicidade ao processo.
- ( ) As comunidades e atores locais participaram dos estudos técnicos visando a seleção e delimitação do Parque de forma ativa, por meio de questionário e entrevistas realizadas pela equipe responsável pelos trabalhos. Foram realizadas consultas públicas visando dar publicidade ao processo.
- ( ) As comunidades e os atores locais foram apenas consultados por meio de questionários quando da realização dos estudos técnicos visando a seleção e delimitação do Parque. Foram realizadas consultas públicas visando dar publicidade ao processo.
- ( ) As comunidades e os atores locais apenas foram informados da criação do Parque por meio da realização de audiências ou consultas públicas.
- ( ) As comunidades e os atores locais foram informados sobre a criação do Parque só após a publicação do decreto de criação do mesmo. Não foram realizadas consultas públicas.

**Plano de Manejo:** esta variável é medida por meio das seguintes subvariáveis: existência e atualização do plano e forma de planejamento.

#### Existência e Atualização do Plano de Manejo

- ( ) Existe um Plano de Manejo elaborado ou revisado, de forma participativa, o qual foi devidamente divulgado e implementado pela administração do Parque.
- ( ) O Parque está passando por um processo de elaboração ou revisão de um Plano de Manejo com a participação de setores da comunidade local.
- ( ) Existe um Plano de Manejo sem revisão, elaborado de forma não participativa. Não existem estudos ou outros instrumentos de planejamento que orientem as atividades de gestão da Unidade.
- ( ) Existe somente um Plano de Manejo muito desatualizado, elaborado de forma não participativa, que o gestor já não utiliza. Não existem ações voltadas para revisar este plano.
- ( ) Não há Plano de Manejo, nem perspectivas de elaboração.

#### Características do Planejamento

- ( ) O Plano de Manejo foi ou está sendo elaborado por uma equipe multidisciplinar e pela comunidade.
- ( ) O Plano de Manejo foi ou está sendo elaborado por um grupo técnico específico e pela comunidade.
- ( ) O Plano de Manejo foi ou está sendo elaborado por uma equipe multidisciplinar.



- O Plano de Manejo foi ou está sendo elaborado por um grupo técnico específico.
- Não existe Plano de Manejo.

**Compatibilidade do Plano de Manejo:** mede a integração e compatibilidade do Plano com outros instrumentos regionais de planejamento, especialmente quanto ao Zoneamento, Planos Diretores etc.

- Existe compatibilidade total entre os planos.
- Existem conflitos menores entre os planos, contudo estes não têm um efeito significativo na implementação do Plano de Manejo do Parque.
- Existem conflitos substanciais entre os planos, afetando negativamente a implementação do Plano de Manejo do Parque.
- Existem conflitos maiores entre os planos, não permitindo a implementação do Plano de Manejo do Parque.
- Não existe Plano de Manejo nem outros instrumentos de planejamento no Parque.

**Nível de Planejamento:** mede a complexidade do processo de planejamento e a utilização de instrumentos como planos específicos (plano anual de gestão, planos de investigação, plano de educação ambiental, etc.) que contribuem com o manejo do Parque.

- Todos os programas ou atividades desenvolvidas na área têm seus planos específicos, sob a direção de um plano geral; os planos específicos se integram com os planos operativos anuais.
- O Parque conta com Plano de Manejo e com plano operativo anual, contudo nem todos os programas ou atividades possuem planos específicos. Existem amplas perspectivas de melhorar as formas de uso dos instrumentos de planejamento.
- O Parque possui Plano de Manejo e plano operativo anual, junto com alguns instrumentos que podem ser considerados como base para algumas atividades. Existe a intenção de melhorar o planejamento em médio prazo.
- O Parque possui somente plano operativo anual. Os técnicos/colaboradores necessitam melhorar seus conhecimentos sobre planejamento, como instrumento para a gestão da Unidade.
- O Parque carece totalmente de instrumentos de planejamento.

**Zoneamento:** instrumento que define o ordenamento territorial da Unidade:

- Existe um sistema de zoneamento definido cujo desenho incorpora conhecimentos científicos, conceitos técnicos atualizados e conhecimento popular. A regulamentação está estabelecida e os colaboradores conhecem devidamente as regras de uso de todas as zonas.
- Existe um sistema de zoneamento definido cujo desenho incorpora conhecimentos científicos, conceitos técnicos atualizados e conhecimento popular, contudo, este zoneamento não é reconhecido ou aceito pela totalidade dos colaboradores do Parque.
- O zoneamento existente foi planejado há algum tempo, e necessita passar por uma revisão devido às mudanças ocorridas na área.
- O zoneamento proposto para a Unidade não está ajustado à realidade, além de ser pouco reconhecido e aceito entre os colaboradores. As normas de uso não são apropriadas para as atividades atuais.
- Não há nenhum tipo de zoneamento no Parque.

**Limites:** avalia-se o reconhecimento a respeito dos limites da Unidade.

- Os limites estão definidos legalmente, sendo reconhecidos e respeitados pela comunidade.
- Os limites estão definidos legalmente e reconhecidos no campo, contudo não são respeitados.
- Os limites estão definidos legalmente, contudo não são reconhecidos ou respeitados.
- Os limites não estão definidos legalmente, ainda que sejam reconhecidos e respeitados.
- Os limites não estão definidos legalmente nem são reconhecidos ou respeitados pela comunidade.

**VI. AVALIAÇÃO DO ÂMBITO CONHECIMENTOS:** As variáveis a serem medidas são: investigação e conhecimentos tradicionais.

**Investigação:** avalia-se pela relação entre as pesquisas e estudos que se realizam e suas reais necessidades para a gestão do Parque, como também a disponibilidade desses conhecimentos e sua devida aplicação.

- ( ) As pesquisas e estudos científicos relacionados com o aproveitamento e conhecimento dos recursos naturais se efetuam de maneira permanente e seus resultados estão disponíveis.
- ( ) As pesquisas e estudos são realizados sem considerar apropriadamente sua importância dentro do manejo integral do Parque e para os recursos naturais compreendidos dentro e fora dele. Os resultados são de conhecimento da Unidade.
- ( ) As pesquisas e estudos efetuados são executados esporadicamente e sem uma relação com a problemática da Unidade e suas regiões circunvizinhas, ainda que os resultados estejam disponíveis para a mesma.
- ( ) O conhecimento das pesquisas e estudos é escasso e o acesso aos resultados é difícil por falta de continuidade do processo.
- ( ) O conhecimento das pesquisas e estudos é nulo.

**Conhecimentos Tradicionais:** refere-se à sistematização e o uso do conhecimento tradicional que contribui para uma melhor gestão da Unidade.

- ( ) Os conhecimentos culturais tradicionais das comunidades locais são de pleno conhecimento dos colaboradores do Parque, documentados e aproveitados para a gestão do mesmo.
- ( ) Os conhecimentos culturais tradicionais das comunidades locais, ainda que não documentados, são conhecidos e aproveitados pela maioria dos colaboradores do Parque em sua gestão.
- ( ) Os conhecimentos culturais tradicionais das comunidades locais, ainda que documentados, não são conhecidos pela Unidade e seu aproveitamento para a gestão da mesma é muito limitado.
- ( ) Os conhecimentos culturais tradicionais das comunidades locais estão parcialmente documentados, sendo raramente conhecidos e aproveitados pelos colaboradores do Parque.
- ( ) Os conhecimentos tradicionais das comunidades locais não estão documentados e não são conhecidos pelos colaboradores do Parque.

## ANEXO 2 – ROTEIRO DE ENTREVISTA - AVALIAÇÃO DA GESTÃO PARTICIPATIVA NOS PARQUES DA BAHIA

### Público-Alvo: Gestores dos Parques Estaduais

**Identificação da UC:** \_\_\_\_\_  
**Nome do Gestor:** \_\_\_\_\_  
**Contato: tel: ( )** \_\_\_\_\_ **Email:** \_\_\_\_\_  
**Tempo na função** \_\_\_\_\_

1. Quais os principais conflitos socioeconômicos e ambientais que atualmente ameaçam a integridade dos recursos naturais do Parque, interferindo negativamente para uma adequada administração do mesmo?
2. Quais as medidas ou iniciativas já tomadas visando solucionar os conflitos identificados?
3. Tais medidas vêm apresentando resultados satisfatórios?  
 Sim ( ) Não ( ) em parte ( )
4. O que pode ser feito para melhorar a participação dos atores locais na busca de soluções dos problemas ambientais que afetam a UC e seu entorno?
5. Quais foram os fatores que motivaram o envolvimento dos diversos atores locais na gestão do Parque?
6. E quais foram os fatores inibidores ou que desestimularam um maior envolvimento dos atores locais na gestão do Parque?
7. Em sua opinião o envolvimento das comunidades locais no processo de gestão do Parque contribuiu para minimizar os conflitos existentes?
8. Em contrapartida, o não envolvimento dos diversos segmentos sociais na administração do Parque promoveu uma maior degradação de seus recursos?
9. Existem comunidades, tradicionais ou não, residindo no interior da Unidade? Se existem, já foi elaborado ou encontra-se em execução algum projeto visando o reassentamento delas?
10. De que maneira as comunidades que residem no interior ou no entorno do Parque se envolvem com a gestão da UC? Ou não existe nenhum relacionamento entre as partes?
11. Existe parceria com alguma instituição para gestão do Parque? Em que atividade: pesquisa, recreação, voluntariado, fiscalização etc.? Caso não exista, pelo menos já se encontram identificados potenciais parceiros interessados em participar da administração do mesmo?
12. Quais os motivos ou causas que explicam a não realização de parcerias, ou um pequeno número delas, com ONGs, OSCIPs ou outras entidades interessadas em participar da gestão da Unidade?
13. Como você avalia o grau de motivação dos membros do Conselho Gestor com relação a gestão participativa da unidade? Qual o número médio de participação nas reuniões do Conselho?
14. Qual a periodicidade que acontece as reuniões do Conselho Gestor? Quantas já ocorreram desde a sua criação?

15. O Parque conta com algum mecanismo de divulgação? Qual? Em sua opinião este mecanismo atende aos objetivos propostos?
16. Qual o número médio de pesquisadores que freqüentam o Parque durante um ano? Quais são suas instituições de origem?
17. As decisões para o manejo da visitação no Parque são tomadas totalmente pela administração da Unidade ou existe alguma forma de consulta e de participação de atores sociais? Como é feita e quais atores participam?
18. Qual o número médio de visitas anuais ao Parque? Existe acompanhamento sistemático? Cobra-se pelas visitas? Qual o valor atual?
19. O parque já realizou pesquisas sobre o perfil e o nível de satisfação de seus visitantes?
20. Qual a origem dos freqüentadores do Parque? (Marcar mais de uma opção se for o caso).
- Local – comunidades localizadas no entorno da unidade
  - Municípios próximos
  - Oriundos de outras áreas do Estado
  - Oriundos de outros Estados
  - Oriundos de outros países
21. A infra-estrutura existente na Unidade é compatível com a demanda instalada? Esses equipamentos, se existentes, se encontram em que estado de conservação?
22. O parque possui algum sistema de controle contábil? Com que freqüência se realiza auditorias em suas prestações de contas?
23. A equipe técnica lotada na Unidade encontra-se capacitada para desenvolver atividades inerentes a gestão do parque? A quantidade de técnicos é a ideal?