



Contribuições do Plano de Manejo e do Conselho Gestor em Unidades de Conservação

Valdilene Valdice de Santana^{1*}, Patrício Rinaldo dos Santos¹, Marilene Vieira Barbosa¹

¹ Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA/UFPE), Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Brasil. *E-mail: valdilene-valdenice@hotmail.com

RESUMO

Com a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) no ano 2000, passou-se a definir de modo sistemático os instrumentos e critérios para a gestão de áreas protegidas no Brasil. Com vista a preservar a biodiversidade e ordenar o acesso aos recursos naturais existentes, o SNUC prevê o plano de manejo e conselho gestor como principais instrumentos de gestão em unidades de conservação brasileiras. O SNUC trouxe importantes avanços no campo da gestão participativa em Unidades de Conservação, processo com o qual se pretende, primordialmente: legitimar o avanço democrático que representam tais espaços públicos no âmbito das políticas de conservação e proteção; compartilhar responsabilidades na proteção da UC, otimizando recursos e aprimorando ações; estabelecer relações entre a UC e seu entorno, buscando integrar questões, ampliar a compreensão da realidade e resolver problemas de forma mais efetiva. Esta pesquisa teve por objetivo descrever as contribuições do Plano de Manejo e do Conselho Gestor para a gestão das Unidades de Conservação brasileiras. A pesquisa apresenta uma abordagem qualitativa de forma exploratória e descritiva. A partir de estudos realizados nas literaturas especializadas no tema, nos dados disponibilizados pelo Ministério do Meio Ambiente (2019), foi constatado que existem atualmente no Brasil 2376, desse total apenas 430 possuem plano de manejo e 670 conselho gestor. A legislação brasileira é abundante em dispositivos que permitem e normatizam a criação de Unidades de Conservação no país, porém, é preciso que haja eficiência quanto à aplicação da legislação, principalmente quanto a criação do plano de manejo e do conselho gestor.

Palavras-Chaves: SNUC, Políticas Públicas, Áreas Protegidas, Sociedade Civil, Gestão.

Contributions From The Management Plan and the Management Council to Conservation Units

ABSTRACT

With the creation of the National System of Conservation Units (SNUC) in 2000, the instruments and criteria for the management of protected areas in Brazil were systematically defined. With a view to preserving biodiversity and ordering access to existing natural resources, SNUC envisages the management plan and management council as the main management tools in Brazilian protected areas. The SNUC has brought important advances in the field of participatory management in Conservation Units, a process with which it is primarily intended to: legitimize the democratic advance that such public spaces represent within the scope of conservation and protection policies; share responsibility for protecting UC by optimizing resources and enhancing actions; establish relationships between the UC and its surroundings, seeking to integrate issues, broaden the understanding of reality and solve problems more effectively. This research aimed to describe the contributions of the Management Plan and the Management Council to the management of Brazilian Conservation Units. The research presents an exploratory and descriptive qualitative approach. From studies conducted in the literature specialized in the subject, in the data provided by the Ministry of the Environment (2019), it was found that there are currently 2376 in Brazil, of this total only 430 have management plan and 670 management council. Brazilian legislation is abundant in provisions that allow and regulate the creation of Conservation Units in the country, however, there is a need for efficiency in the application of the legislation, especially in the creation of the management plan and the management council.

Keywords: SNUC, Public policy, Protected Areas, Civil Society, Management.

1. Introdução

A criação da União Mundial para a Conservação da Natureza (IUCN) em 1948 foi um marco para as Unidades de Conservação. O principal objetivo da IUCN foi promover o planejamento racional de áreas onde existam espécies vegetais vitais ou raras, vida selvagem e características cênicas, científicas ou culturais. Uma de suas iniciativas foi criar uma definição para o termo "parque nacional" em sua Assembléia Geral de 1969. Já em 1978, foi elaborado o relatório pela Comissão Mundial de Áreas Protegidas (CMAP) que discutia sobre as categorias, objetivos e critérios para criação de Áreas Protegidas, (Silva, 1999).

A classificação da IUCN para áreas protegidas permite a comparação em nível global a fim de possibilitar uma melhor compreensão da natureza e do grau de proteção a ser aplicado (IUCN, 2013). O Sistema Nacional de Unidades de Conservação-SNUC, criado pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, é a principal referência na criação e gestão de áreas protegidas no Brasil (Brasil, 2000). O SNUC adotou um sistema único de classificação das áreas protegidas, reunindo essas categorias em dois grandes grupos, as de proteção integral e as de uso sustentável.

Outra conquista importante foi a aprovação da Lei 11.516/2007, que criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade-ICMBio, responsável pela execução das ações da política nacional das unidades de conservação, cabendo a este, dentre outras atribuições, executar as políticas de uso sustentável dos recursos naturais renováveis e de apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação federais de uso sustentável (Brasil, 2007).

De acordo com Milano et al. (1993), o Sistema de Unidades de Conservação deve viabilizar a conservação da diversidade biológica a longo prazo, centrando-a como eixo fundamental do processo conservacionista, além de estabelecer a necessária relação de complementaridade entre as diferentes categorias de unidades de conservação. Assim, entende-se por Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o conjunto organizado de áreas naturais protegidas que quando, bem planejado, manejado e gerenciado é capaz de alcançar os objetivos nacionais de conservação (Milano, 1989). O SNUC deve servir como um instrumento técnico jurídico que agrega objetivos nacionais de conservação, uniformidade política, terminologia e conceituação sobre as Unidades de Conservação.

A criação das Unidades de Conservação, em todo Mundo, se dá em virtude da sua relação aos valores como belezas naturais, potencial para recreação e turismo, proteção de mananciais, proteção de valores históricos, com a sustentabilidade local de certas comunidades, e, em alguns casos, por interesse político (Durigan, 2006).

As Unidades de Conservação são espaços ambientalmente restritos a conservação e preservação dos recursos naturais, não passíveis de exploração para fins inteiramente econômicos e lucrativos. Nesta esteira entende-se por Unidade de Conservação (UCs), como sendo o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção, conforme aponta o artigo 2º, inciso I da Lei 9.985/2000, do SNUC, (Brasil, 2000).

Entre os instrumentos para a gestão da UCs previstos no SNUC encontram-se o Plano de Manejo e o Conselho Gestor. Conforme descrito na Lei 9.985/00, do SNUC, o Plano de Manejo consiste em um documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma Unidade de Conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade, (Brasil, 2000).

O Conselho Gestor diz respeito ao poder decisório de atitude democrática e descentralizado exercido por quem lhe fizer parte. De acordo com Santos (2008), é o fórum de exercício da democracia participativa ou direta que, visando à conservação *in situ* de dado ecossistema e sua gestão territorial, de um espaço

técnico, político e juridicamente determinando, age, em nome da coletividade, das futuras gerações e da vida, estabelecendo limites à propriedade e a livre iniciativa econômica.

O SNUC, trouxe importantes avanços no campo da gestão participativa em UCs, processo com o qual se pretende, primordialmente: legitimar o avanço democrático que representam tais espaços públicos no âmbito das políticas de conservação e proteção; compartilhar responsabilidades na proteção da UC, otimizando recursos e aprimorando ações; estabelecer relações entre a UC e seu entorno, buscando integrar questões, ampliar a compreensão da realidade e resolver problemas de forma mais efetiva; valorizar a cultura local e os modos alternativos e sustentáveis de organização e produção; garantir o diálogo e o acesso a informações estratégicas aos agentes sociais envolvidos com a gestão; garantir o diálogo com aqueles que são afetados pela criação da UC, seja por passar a obedecer às normas específicas à categoria escolhida, seja por serem colocados em situação de ilegalidade com a criação de unidades de conservação de proteção integral, em locais anteriormente habitados, (Brasil, 2000).

Quando falamos de gestão participativa relacionada aos temas contidos no SNUC, estamos falando de um processo que começa no ato de criação da Unidade, que deve ser através de consultas públicas, com ampla participação dos setores envolvidos na definição da localização, da dimensão e dos limites da UC, como preconiza a lei, e de debates sobre a categoria a ser adotada, como vem se mostrando uma excelente estratégia para dirimir problemas que, ao contrário, só apareceriam posteriormente (Brasil, 2004). Quando respeitado, esse processo, depois de criada a Unidade, o ambiente de negociação e gestão democrática será fortalecido por meio dos conselhos das UCs.

Independente do avanço de se incorporar a participação da sociedade na implementação das políticas ambientais e, em especial, na gestão de unidades de conservação, é de se registrar que tanto a Lei nº 9985/2000, quanto o seu decreto de regulamentação falam, superficialmente, de normas e diretrizes relacionadas à democratização dos procedimentos de criação dessas áreas protegidas e de seus instrumentos de gestão (Loureiro; Conceição, 2008). Isso faz com que os gestores de unidades de conservação tenham diferentes entendimentos e práticas no que diz respeito à implantação e ao funcionamento dos conselhos.

Outro fato a considerar é que, fora as orientações contidas em lei, não há uma uniformização de procedimentos para o funcionamento de conselho. Essa situação de ambiguidade faz com que, em geral, isso seja entendido e tratado de acordo com o perfil técnico, político ou ideológico dos funcionários mais diretamente envolvidos pela condução dos assuntos relacionados à gestão participativa das unidades, ou deles eventualmente encarregados (Sales, 2004), isso resulta em frustração quanto às expectativas de segmentos da sociedade envolvidos com os conselhos, porém, não invalida a conquista do instrumento, enquanto possibilidade de ampliação dos procedimentos democráticos. A ausência do conselho gestor e do plano de manejo na maior parte das UCs brasileiras dificultam a mitigação dos problemas enfrentados.

Brito (2000), afirma que, da forma como é feita a implantação e gestão das unidades de conservação, elas acabam sendo consideradas “corpos estranhos em meio ao tecido da paisagem regional”, principalmente por excluir as populações locais do processo, o que acaba contribuindo para a geração de resistência e posturas de desconfiança em relação aos administradores das áreas. Para ela, “*o objetivo dessas unidades deve ser o de promover e não o de coibir, como tem sido feito no Brasil até hoje*” (Brito, 2000, p. 214).

Diante do exposto, esta pesquisa teve o objetivo de descrever as contribuições dos instrumentos de Plano de Manejo e do Conselho Gestor para a gestão das Unidades de Conservação brasileiras.

2. Material e Métodos

A pesquisa apresenta uma abordagem qualitativa, exploratória e descritiva. Segundo Gil (2008), a pesquisa qualitativa tem interesse na aplicação, utilização e consequências práticas do conhecimento gerado a partir de uma determinada realidade.

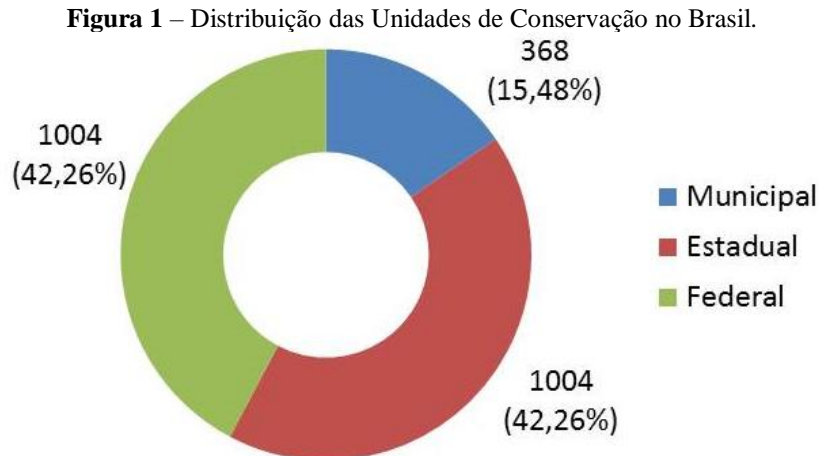
Foram utilizadas fontes literárias para embasamento do estudo em comento, para tanto realizou-se

consultas a literatura especializada no tema, como, jurisprudências, leituras de leis, manuais da legislação ambiental brasileira, periódicos, ICMBio e o IBAMA.

Foram consultados dados quantitativos disponibilizados pelo Ministério do Meio Ambiente (2019), referentes a quantidade e percentual de UCs existente no território brasileiro distribuídas nas esferas administrativas e a quantidade e percentual das UCs que tem plano de manejo e conselho gestor.

3. Resultados e Discussão

Segundo dados disponibilizados pelo Ministério do Meio Ambiente, Brasil (2019), atualmente o território brasileiro tem 2376 UCs, distribuídas nas esferas federal, estaduais e municipais, figura 01.



Fonte: Brasil (2019).

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza constituído pelo conjunto das Unidades de Conservação federais, estaduais e municipais tem os seguintes objetivos:

- Contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
- Proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;
- Contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
- Promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
- Promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
- Proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;
- Proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;
- Proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;
- Recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;
- Proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
- Valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- Favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;

- Proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo as social e economicamente, (BRASIL, 2000).

As Unidades de Conservação estão sujeitas a normas e regramentos especiais criadas pelos governos federal, estaduais e municipais, após a realização de estudos técnicos dos espaços propostos e consulta à população para que assim, contribua para o cumprimento das metas e objetivos relativos à proteção da diversidade biológica em níveis nacional e internacional. Para Silva (2015), há determinadas áreas e ecossistemas do país, cuja riqueza ambiental é indiscutivelmente marcante e relevante para a manutenção da diversidade genética, para a preservação da fauna e da flora e para o manejo ecológico dos recursos naturais.

As Unidades de Conservação no Brasil foram criadas a partir da década de 1930, com o intuito de, sobretudo, promover a conservação da biodiversidade, dos ecossistemas e das paisagens da ação predatória antrópica (Brasil, 2000). Com o passar dos anos, as UCs distribuídas no território brasileiro foram buscando atender a outros objetivos além dos supracitados, e no ano de 2000 o SNUC, englobou antigas e novas áreas, as quais foram definidas em dois grupos principais: Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Uso Sustentável (Brasil, 2000).

As Unidades de Proteção Integral foram criadas como intuito de assegurar a preservação da natureza, restringindo, desse modo, o uso de seus recursos de forma direta, ou seja, o uso que não envolve o consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais existentes. Já as Unidades de Uso Sustentável possuem a finalidade de contribuir com a conservação da natureza com o uso sustentável de parte dos recursos naturais existentes. (Brasil, 2000).

As Unidades de Conservação de Proteção Integral e de Uso sustentável são subdivididas em importantes categorias quanto a sua delimitação, uso e ocupação. As de proteção integral são subdivididas em 5 categorias (Brasil, 2000): A Estação Ecológica, que é de posse e de domínio público; Reserva Biológica é de posse e domínio público; O Parque Nacional (que pode ser municipal, estadual ou federal) é de posse e domínio público; O Monumento Natural, é de domínio público; e por fim, tem-se o Refúgio da Vida Silvestre que é de domínio público também assim como as demais supracitadas.

As Unidades de Conservação de Uso Sustentável são subdivididas em 7 categorias: Área de Proteção Ambiental e é constituída por terras públicas ou privadas; Área de Relevante Interesse Ecológico, esta é constituída por terras públicas ou privadas; Floresta Nacional é de posse e domínio público; a Reserva Extrativista que é de domínio público com seu uso concedido às populações extrativistas tradicionais. Tem-se ainda, a Reserva de Fauna que é de posse e domínio públicos; a Reserva de Desenvolvimento Sustentável que é de domínio público; e por fim a Reserva Particular do Patrimônio Natural: É uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.

Cada categoria de UC possui uma prescrição, prevista no SNUC, quanto à possibilidade ou não de visitação pública. “*Nas Estações Ecológicas e Reservas Biológicas a visitação pública é proibida, exceto quando com objetivo educativo*”, (Brasil, 2006, p. 289). “*Nas demais categorias de UCs de Proteção Integral, a visitação pública é permitida, porém está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e aquelas previstas em regulamento*”, (Brasil, 2006, p. 291).

Na maior parte das UCs é permitido uso econômico de diversas formas, podendo proporcionar indiretamente, efeitos positivos de imediato à economia local, sendo esses usos econômicos sujeitos à restrições previstas no plano de manejo. Segundo o SNUC, em 88,3% das UCs são permitidas atividades como turismo, extrativismo, produção florestal, podendo até mesmo serem permitidas atividades como agricultura e outras de baixo impacto ambiental, (Brasil, 2000).

De acordo com Milano (2001), a conservação *in situ* é a estratégia mais eficaz e segura para a manutenção da biodiversidade, e as unidades de conservação são pilares centrais desse processo. Além disso,

essas áreas proporcionam uma série de benefícios à sociedade.

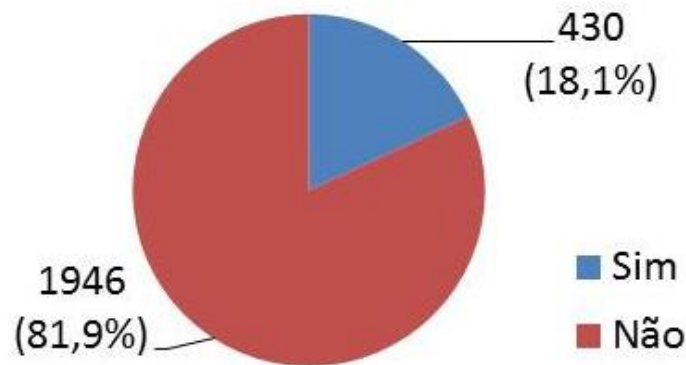
A criação da Unidade de Conservação tem sido a principal maneira, utilizada pelo estado para concretização da política de conservação e preservação da natureza, ou do pouco que ainda se tem, considerando o vasto histórico de destruição desta. Mas há um grande número de desafios frente ao sistema de unidades de conservação: alguns intrínsecos a cada unidade; outros do sistema; e, ainda, outros em oposição ao conjunto de ações humanas que as unidades de conservação são destinadas a bloquear. As circunstâncias e o contexto social para a criação de uma unidade de conservação influenciam o manejo da área, mesmo anos após a criação (Brandon, 1998).

As unidades de conservação precisam receber proteção efetiva através de modelos de sistemas de gestão, cujas administrações possam lhes garantir a sua total integridade sem perda das suas características que justificaram sua criação.

Com a criação de várias unidades de conservação, em alguns casos poderá ocorrer a sobreposição entre elas. Nessas situações, a preservação do ecossistema será bastante beneficiada por uma administração integrada. O SNUC, tentando solucionar esses casos, determina que onde exista uma quantidade de Unidades de Conservação de mesma categoria ou não, sobrepostas ou justapostas, públicas ou particulares, se constitui o denominado mosaico, e a sua gestão será feita de maneira integrada e participativa (Rodrigues, 2005).

A maior parte das Unidades de Conservação brasileira, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente, ainda não possui Plano de Manejo, figura 02, (Brasil, 2019).

Figura 2 – Plano de Manejo em Unidades de Conservação no Brasil.



Fonte: Brasil (2019).

De acordo com o SNUC, o Plano de Manejo é um documento técnico elaborado, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação. A figura acima nos traz dados preocupantes quanto ao plano de manejo nas UCs no Brasil, uma vez que apenas 430 das 2376 UCs existentes nos dias atuais, tem esse instrumento de total importância para a gestão dessas áreas. Isso implica em uso desordenado que contribui para o aumento dos problemas socioambientais nas UCs e em seu entorno.

O SNUC, prever a elaboração de plano de manejo para todas as categorias de UCs e lhes atribui o papel de principal instrumento de gestão de uma unidade de conservação (Barros; Leuzinger, 2018). Para Silva (2015), o Plano de Manejo deve abranger não apenas a área da Unidade de Conservação, mas deve ainda estabelecer as normas e restrições para utilização da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos. O Plano de Manejo deve ser elaborado em um prazo máximo de cinco anos após a criação da UC, a elaboração deve ser em função dos objetivos gerais pelos quais ela foi criada (Brasil, 2000).

Uma das ferramentas mais importantes do plano de manejo é o zoneamento da UC, que a organiza

especialmente em zonas sob diferentes graus de proteção e regras de uso, O mesmo também inclui medidas para promover a integração da UC à vida econômica e social das comunidades vizinhas, o que é essencial para que implementação da UC seja mais eficiente. É também neste documento que as regras para visitação da são elaboradas, (Brasil, 2000).

O zoneamento dos Parques Nacionais e suas designações, definições e objetivos são regulados pelo Decreto nº 84.017, de 21 de setembro de 1979, que instituiu o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros (Brasil. leis, decretos, etc, 1979). Cabe ressaltar, que a designação de cada zona é baseada em seu potencial natural para atingir certos objetivos (Ibama, 1991). As principais zonas de um Parque Nacional são:

- Zona Intangível
- Zona Primitiva
- Zona de Uso Extensiva
- Zona de Uso Intensivo
- Zona Histórico-Cultural
- Zona de Recuperação
- Zona de Uso Especial

A Zona Intangível é aquela onde a primitividade da natureza permanece intacta, não se tolerando quaisquer alterações humanas, inclusive visitas, apresentando o mais alto grau de preservação e funcionando como matriz de repovoamento de outras zonas. A zona intangível é dedicada à proteção integral dos ecossistemas e dos recursos genéticos e ao monitoramento ambiental. Além disso, deve proteger de forma integral os recursos naturais, garantindo o processo evolucionário dos ecossistemas.

A Zona Primitiva pode ser caracterizada como uma área onde tenha ocorrido pequena ou mínima intervenção humana, contendo espécies da flora e da fauna ou fenômenos naturais de grande valor científico. Deve possuir as características de zona transição entre a Zona Intangível e a Zona de Uso Extensivo. O principal objetivo dessa zona é proteger os ambientes naturais e os recursos genéticos, facilitando as atividades de pesquisa científica e educação ambiental.

A Zona de Uso Extensivo é constituída em sua maior parte por áreas naturais, podendo apresentar alguma alteração humana. Caracteriza-se como uma zona de transição entre a Zona Primitiva e a Zona de Uso Intensivo, em termos de intensidade de uso permitido. O seu principal objetivo é a manutenção de um ambiente natural com mínimo impacto humano, oferecendo acesso e facilidades para fins educativos e recreativos.

A Zona de Uso Intensivo é formadas por áreas naturais ou alteradas pelo homem, sendo que o ambiente é mantido o mais próximo possível do natural. Esta zona deve promover a recreação intensiva, levando o visitante a desfrutar de um contato mais direto com os recursos naturais do Parque.

A Zona Histórico-Cultural é aquela onde estejam presentes sítios arqueológicos e/ou sinais, em diversos níveis, de uma ocupação anterior ou onde tenham ocorrido eventos históricos. Tais recursos serão preservados, estudados e interpretados para o público, podendo atender à pesquisa e ao uso público. A Zona Histórico-Cultural deve preservar os sítios históricos ou arqueológicos e manifestações culturais, contribuindo, assim, para a memória histórica do País, em harmonia com o meio ambiente.

A Zona de Recuperação corresponde áreas com intensos sinais de degradação e onde se pretende alcançar o restabelecimento dos recursos naturais. O processo de recuperação poderá ser natural ou, se necessário, manipulado. É uma zona provisória, pois, uma vez reconstituída, será incorporada a uma das zonas permanentes.

A Zona de Uso Especial deve conter áreas necessárias à administração, à manutenção e aos serviços do Parque nacional, abrangendo infraestruturas relativas à administração, à manutenção, à proteção, à

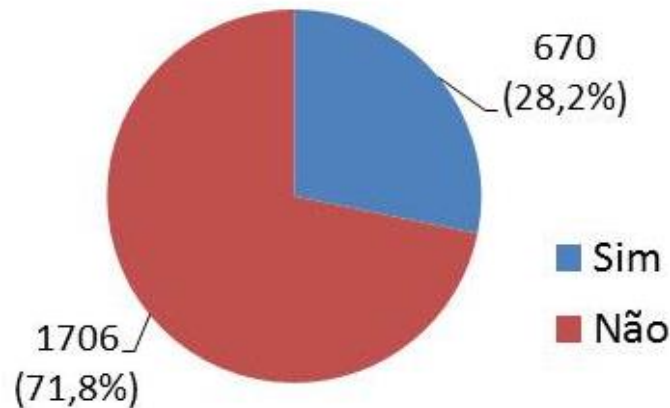
circulação e aos demais usos e serviços. O objetivo geral dessa zona é de minimizar o impacto da implantação das estruturas e os efeitos das obras no ambiente natural do Parque.

O Plano de Manejo é, também, importante por possibilitar a realização de um conjunto de ações, intencionalmente previstas, como forma de alcançar objetivos pré-estabelecidos e não deixar que as coisas aconteçam ao léu. Assim, o Plano deve prever estratégias, programas, projetos e ações visando alcançar os objetivos de criação da unidade de conservação, facilitando a captação de recursos e, por fim, refletindo em melhorias, tanto no que se refere à questão ambiental, quanto aos aspectos social e econômico (Henry-Silva, 2015).

Na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, deve ser assegurada a ampla participação da população residente. Todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.

Grande parte da Unidade de Conservação no Brasil não possui Conselhos Gestores, figura 03, (Brasil, 2019).

Figura 3 – Conselho Gestor em Unidades de Conservação no Brasil.



Fonte: Brasil (2019).

Um instrumento importante para a gestão de Unidades de Conservação são os conselhos gestores. Toda UC deve ter um conselho gestor, que tem como função auxiliar o gestor nas tomadas de decisões, e que integre à população às ações realizadas na unidade e em seu entorno. Mas sua capacidade de influenciar nas decisões vai depender, tanto do interesse do gestor da unidade em implementar um processo de gestão realmente participativo, representativo e transparente, como também da comunidade em se organizar para pressionar os órgãos públicos para que o conselho realmente funcione.

A figura acima mostra que atualmente 1706 UCs brasileiras não tem conselho gestor e nas que existe, a participação da população local é, na maioria das vezes, inviabilizada pela falta não só de comunicação adequada, mas também de incentivos e recursos financeiros, caracterizando, mesmo que involuntariamente, uma forma de exclusão da sociedade como um todo na gestão das UCs (Brasil, 2019). O Conselho Gestor tem sido elemento central dos princípios de democratização, cidadania e participação social na gestão pública das unidades de conservação (Irving, 2005). O mesmo deve ter em sua composição, representantes de órgãos públicos, tanto da área ambiental como de áreas afins (pesquisa científica, educação, defesa

nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia e povos indígenas e assentamentos agrícolas), e sociedade civil, como a população residente e do entorno, população tradicional, povos indígenas, proprietários de imóveis no interior da UC, trabalhadores e setor privado atuantes na região, comunidade científica e organizações não-governamentais com atuação comprovada na região (Brasil, 2019).

O Conselho Gestor de uma UC possibilita a expressão das perspectivas, dos interesses, das preocupações dos valores de diferentes públicos podendo proporcionar ao Poder Público a aprovação, confiança e cooperação da população local (Andrade; Lima, 2016). Os conselhos gestores de unidades de conservação são órgãos colegiados de caráter consultivo e/ou deliberativo que, segundo o documento Gestão Participativa do SNUC, devem ser entendidos como espaços legalmente instituídos para o exercício da cidadania e do controle social da gestão do patrimônio público, por meio de discussão, avaliação e proposição de ações e políticas que visem ao aprimoramento da administração das unidades de conservação e sua integração regional (Brasil, 2004).

De acordo com Machado (2000), os colegiados visam a pureza de sua conceituação, a inventariar as opiniões de setores que têm interesse na matéria a ser tratada. Colhem-se ideias e informações, confrontando-se as mesmas em busca da formação de uma posição comum ou, pelo menos, uma posição majoritária.

Para Silva (2015), o Conselho Consultivo é o órgão de consulta, apoio e participação na definição das linhas gerais de atuação no que se refere às Unidades de Conservação da natureza. Já o Conselho Deliberativo é aquele que, após análise e discussão, exata decisão com caráter vinculante. A ideia de deliberação é precisamente a de resolução, de ratificação de atos, de decisão das questões colocadas à sua apreciação.

De acordo Loureiro (2008), o essencial para o bom funcionamento dos conselhos não é tanto a sua classificação em consultivo ou deliberativo, mas o status de legitimidade e representatividade que alcança em função de seu processo de constituição e atuação, no sentido de ser realmente mobilizador, sério e democrático, resultando em efetivo poder de intervenção em políticas e ações sociais.

O art. 26, da Lei 9985/2000, preceitua que quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da socio diversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional, (Brandão, 2012).

A criação do mosaico foi regulamentada pelo decreto 4.340/02, devendo ser reconhecido em ato do Ministério do Meio Ambiente, a pedido dos órgãos gestores das unidades de conservação. O mosaico deverá dispor de um conselho do mosaico, com caráter consultivo com função de atuar como instância de gestão integrada das unidades que o compõem. Verifica-se, desse modo, como uma ferramenta fundamental para a gestão das unidades, com troca de experiências dos seus membros, práticas de gestão, encaminhamentos de projetos e outras formas práticas de contribuição entre os conselheiros.

4. Conclusão

Apesar do Sistema Nacional de Unidades de Conservação do Brasil instituir de forma clara e objetiva a classificação das UCs, quais os seus objetivos e quais as normas gerais que devem regê-las, o plano de manejo ainda precisa ser implementado em cerca de 81,9% das UCs e o conselho gestor em 71,8% , isso implica em fragilidade na gestão de áreas relevantes para preservação de nossa biodiversidade ou da nossa sociobiodiversidade, no caso de unidade de uso sustentável.

A criação de Unidades de Conservação ao longo do tempo pela legislação ambiental em vigor, se fazem *mister* para conservação e preservação da biodiversidade levando sempre em consideração o princípio *in dubio pro natura* ou *in dubio pro ambiente*, ou seja, nos acontecimentos em que não for admissível uma

explicação parecida, a alternativa deve incidir sobre a interpretação mais favorável ao meio ambiente, materializado pelo plano de manejo em conjunto com as deliberações do conselho gestor, por outro lado, o conselho gestor também pode funcionar como uma ferramenta que garante a participação dos atores sociais envolvidos no processo de criação e gestão das UC e residentes nestas, ou em seu entorno.

Os artifícios de Plano de Manejo e Conselho Gestor inclusos no Sistema de Unidades de Conservação, necessitam serem implantados na maior parte das UCs existentes no Brasil, a fim de assegurar o gerenciamento e democratização nas tomadas de decisão respectivamente no âmbito da gestão das UCs, e dentre outros atributos e competências determinados pela normatização. Dentre os diversos meios de participação, o plano de manejo e o conselho gestor destacam-se por se constituírem em um dos espaços de maior aceitação para se estabelecer formas de gestão e diálogo entre as organizações da sociedade civil e os governos na configuração do Estado e de políticas públicas específicas.

Os Conselhos Gestores em geral são consultivos, mas podem ser deliberativos, como é o caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável. Essas últimas UC abrigam populações tradicionais, e por isso o Conselho Gestor tem a competência para aprovar determinadas ações empregadas na unidade.

A legislação brasileira é abundante em dispositivos que permitem e normatizam a criação de Unidades de Conservação no país. Entretanto, apenas estes dispositivos não são suficientes para que sejam devidamente criadas e implementadas estas unidades UCs, (Hassler, 2005). É preciso que haja eficiência quanto a aplicação da legislação, principalmente quanto a criação do plano de manejo e do conselho gestor, principais instrumentos das UCs.

5. Agradecimentos

Agradecemos ao Laboratório de Apoio à Pesquisa Integrada em Gestão Ambiental – LAPIGA do PRODEMA/UFPE pelo apoio junto ao desenvolvimento das nossas pesquisas de Mestrado e pelas discussões realizadas no âmbito das atividades do Laboratório de Conhecimento Interdisciplinar.

6. Referências

ANDRADE, F. A. V.; LIMA, V. T. A. **Gestão participativa em unidades de conservação: uma abordagem teórica sobre a atuação dos conselhos gestores e participação comunitária.** RELEM – Revista Eletrônica Mutações, v. 7, n. 13. julho – dezembro, 2016.

BARROS, L.S.C.; LEUZINGER, M. D. Planos de manejo: Panorama, desafios e perspectivas. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito.** v. 13, n. 02, 2018.

BRANDÃO, E. J.; VIEIRA, E. M. **Instrumentos De Gestão Ambiental Nas Unidades De Conservação.** Revista do Curso de Direito da Uniabeu, v. 2, n. 1, p. 1-11, 2012.

BRANDON, K. **Perils to parks: the social context of threats.** Parks in peril: people, politics, and protected areas. pp. 415-439. Island Press, Washington, D.C. Campos, L. F. G. 1998.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente, Plano de Manejo. Disponível em: <https://mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/plano-de-manejo>. Acesso em: 2019.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Conselhos Gestores.** Disponível em: <https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/conselhos-gestores.html>, acessado

em 2019.

BRASIL. Áreas Protegidas. **Gestão Participativa do SNUC**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

BRASIL. **Gestão Participativa do SNUC**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente/Secretaria de Biodiversidade e Florestas/ Diretoria do Programa Nacional de Áreas Protegidas/Programa Áreas Protegidas da Amazônia, 2004.

BRASIL. IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais **Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação- SNUC. no 9.985, de 18 de julho de 2000**
Brasil. Instituto Brasileiro Do Meio Ambiente, IBAMA. Brasília, 2007.

BRASIL. *Lei 11.516/2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade* – Instituto Chico Mendes. Brasília, 2007.

BRASIL. Lei 9985, de 18 de julho de 2000. **Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências**. Brasília: Diário Oficial da União. 2000.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas**: Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006. Ministério do Meio Ambiente. – Brasília: MMA/SBF, 2011.

BRITO, M. C. W. **Unidades de Conservação: intenções e resultados**. São Paulo: Annablume/ FAPESP, 2000.

BRITO, M. C. W. **Unidades de Conservação: intenções e resultados**. São Paulo: Annablume/ FAPESP, p. 214, 2000.

DURIGAN, G. **Seleção de fragmentos prioritários para a criação de unidades de Conservação do cerrado no Estado de São Paulo**. São Paulo, Rev. Inst. Flor., v. 18, p.23-37, 2006.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HASSLER, M.L. **A importância das unidades de conservação no Brasil**. Revista Sociedade e Natureza. v.17. n. 33, 2005.

HENRY-SILVA, G. G. **A importância das unidades de conservação na preservação da diversidade biológica**. Revista Logos, v. 12, p. 127-151, 2005.

IBAMA-Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Efetividade de gestão das unidades de conservação federais do Brasil**. Ibama, 1991.

IRVING, M. A., *et al.* **Governança e áreas protegidas**: Pensando o Contexto Brasileiro. Capítulo para o livro Áreas protegidas e Inclusão Social: Construindo Novos Caminhos, em elaboração, 2005.

IUCN.**Governance of protected areas.From understanding to action**. IUCN/WWF's Best Practice Protected Area Guidelines. 2013.

LOUREIRO, C. F. B. (Org.). **Educação ambiental e gestão participativa em unidade de conservação**. 3ed. Rio de Janeiro: IBAMA/NEA, 2008.

LOUREIRO, C. F. B.; CUNHA, C. C. **Educação Ambiental e Gestão Participativa de Unidades de Conservação**. Revista Práxis, vol. 1, enero-junio, pp. 35-42, 2008.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2000.

MILANO, M. S. **Unidades de Conservação – Técnicas, Lei e Ética para a Conservação da Biodiversidade**. In: BENJAMIN, A. H. (Coord.). Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

MILANO, M. S. **Unidades de Conservação: conceitos e princípios de planejamento e gestão**. Curitiba, FUEF. 65p., 1989.

MILANO, M. S., BERNARDES. A.T. & FERREIRA, L.M. **Possibilidades Alternativas para o Manejo e o Gerenciamento das Unidades de Conservação**. IBAMA. Brasília. 123p., 1993.

RODRIGUES, J. E. R. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

SALES, R. J. R. **Relatório de Consultoria Referente ao Contrato 2003/003143 do Projeto PNUD BRA 00/009**. Brasília, 2004.

SANTOS, A. A. B. **Conselhos gestores de unidades de conservação**. Tese. (Doutorado em Ciências Florestais) – Universidade de Brasília – Distrito Federal, 2008.

SILVA, C. E. F. **Desenvolvimento de Metodologia para Análise da Adequação e Enquadramento de Categorias de Manejo de Unidades de Conservação**. Dissertação (Mestrado em Conservação e Manejo de Recursos). Centro de Estudos Ambientais, Universidade Estadual Paulista - Rio Claro, 1999.

SILVA, R. F. T. **Manual de Direito Ambiental**. 5. ed. rev. e atual.2015.