



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Carlos André Luz Jeronymo

Análise da Categoria de Manejo Área de Proteção Ambiental e uma proposta de Índice para Avaliação do Grau de Estabelecimento de seus Sítios Protegidos

Rio de Janeiro

2019

Carlos André Luz Jeronymo

Análise da Categoria de Manejo Área de Proteção Ambiental e uma proposta de Índice para Avaliação do Grau de Estabelecimento de seus Sítios Protegidos

Tese apresentada como requisito para a obtenção do título de Doutor em Ciências no Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Conservação do Meio Ambiente.

Orientador: Prof^o Dr. Elmo Rodrigues da Silva

Coorientador: Prof^o Dr. Kenny Tanizaki Fonseca

Rio de Janeiro

2019

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CTC/A

J56

Jeronymo, Carlos André Luz.

Análise da Categoria de Manejo Área de Proteção Ambiental e uma proposta de Índice para Avaliação do Grau de Estabelecimento de seus Sítios Protegidos / Carlos André Luz Jeronymo. 2019.

Orientador: Elmo Rodrigues da Silva.

Coorientador: Kenny Tanizaki Fonseca.

Tese (Doutorado em Meio Ambiente). Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

1. Proteção ambiental – Brasil -- Teses. 2. Gestão Ambiental – Brasil -
- Teses. I. Da Silva, Elmo Rodrigues. II. Fonseca, Kenny Tanizaki. III.
Universidade do Estado do Rio de Janeiro. IV. Título.

CDU 504.06(81)

Rinaldo C. Magallon - CRB-7 / 5016 - Bibliotecário responsável pela elaboração da ficha catalográfica

Autorizo apenas para fins acadêmicos, a reprodução total ou parcial desta tese,
desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Carlos André Luz Jeronymo

Análise da Categoria de Manejo Área de Proteção Ambiental e uma proposta de Índice para Avaliação do Grau de Estabelecimento de seus Sítios Protegidos

Tese apresentada como requisito para a obtenção do título de Doutor em Ciências no Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Conservação do Meio Ambiente.

Aprovada em: 20/09/2019

Orientador: Prof. Dr. Elmo Rodrigues da Silva

Faculdade de Engenharia – UERJ

Prof. Dr. Kenny Tanizaki Fonseca

Universidade Federal Fluminense

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Rosa Maria Formiga Johnsson

Faculdade de Engenharia – UERJ

Prof^a. Dr^a. Rosane Manhães Prado

Instituto de Ciências Sociais - UERJ

Prof. Dr. Luiz Felipe Cozzolino

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Douglas de Souza Pimentel

Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro

2019

DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação a Fernanda Lerner. Sem você eu não teria chegado até aqui.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar eu agradeço a Fernanda Lerner sem você eu não teria cursado o PPGMA-UERJ, esta tese não existiria e eu não estaria aqui para defendê-la.

Agradeço a meus pais Jorge e Shirlei que sempre apoiaram e deram suporte aos meus estudos. Minha avó Ieda e minha tia Sheila que me abrigaram e me deram todo suporte e carinho durante o curso das disciplinas. Aos meus avós Jorge e Josefa que cuidaram de mim quando adoeci e me deram o suporte e carinho quando eu precisei. Agradeço a meus tios e tias, meus primos e amigos, por tudo o que fizeram por mim enquanto eu estava debilitado. A meu irmão Pedro que me levou a estudar a área ambiental. A equipe médica que salvou minha vida e cuidou de mim.

Aos meus amigos, orientadores e professores Elmo e Kenny por toda a ajuda e ensinamentos sem os quais eu não teria conseguido realizar este trabalho.

Também agradeço a todos os gestores e pesquisadores que participaram deste projeto de pesquisa com suas experiências e conhecimentos sem os quais esta tese não seria a mesma. Agradeço ao SANAPA por me convidar para participar e contribuir com as reuniões do Conselho, o que me propiciou uma experiência acadêmica-profissional enriquecedora.

Agradeço aos professores do PPGMA-UERJ pela oportunidade e pelos ensinamentos e a todos que de alguma forma colaboraram com esta pesquisa.

Por fim, agradeço a FAPERJ e a CAPES pelas bolsas de doutorado.

É um ser “concreto”, que existe no mundo e com o mundo, enquanto “corpo consciente”, cuja consciência é intencionada para fora de si, para um mundo que não é mero objeto de contemplação, mas tem a marca de sua ação. Nesta relação com o mundo, o ser humano é concebido como “ser de práxis” (reflexão-ação) e, assim como o mundo, é também compreendido como “histórico-cultural”, “na medida em que, ambos inacabados, se encontram numa relação permanente, na qual o homem, transformando o mundo, sofre os efeitos de sua própria transformação

Paulo Freire

RESUMO

JERONYMO, Carlos André Luz. *Análise da Categoria de Manejo Área de Proteção Ambiental e uma proposta de Índice para Avaliação do Grau de Estabelecimento de seus Sítios Protegidos*. 2019. 382f. Tese (Doutorado Multidisciplinar em Meio Ambiente). Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

A Área de Proteção Ambiental (APA) é uma categoria de manejo de Unidade de Conservação da Natureza (UC) pertencente ao grupo de Uso Sustentável, do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) brasileiro. Seus sítios protegidos têm como objetivo principal proteger o ambiente, disciplinar o processo de ocupação humano e assegurar a sustentabilidade do uso e acesso aos recursos naturais, dentro de seus limites cartográficos. Quanto às características gerais, as APAs normalmente possuem grande extensão e são dotadas de atributos naturais, estéticos e culturais importantes para a qualidade de vida e o bem-estar humano. Nelas podem ocorrer propriedades públicas e privadas, além da ocupação controlada e do uso direto dos recursos naturais, com sustentabilidade. Em 2019, a APA é a terceira categoria de manejo em número de sítios (n. 355) e a maior em extensão no país, com aproximadamente 50% da cobertura protegida do SNUC. Todavia, existem relatos sobre problemas que envolvem as APAs, principalmente no tocante a eficiência da gestão e a efetividade na proteção ambiental. Em parte, esse cenário tem corroborado críticas daqueles que acreditam que as APAs devem ser excluídas do SNUC. Nesta tese, questiona-se: As APAs estão implementadas, ou seja, elas existem de fato? A forma atual de gestão realizada nos sítios dessa categoria de manejo é eficiente? As APAs protegem ou não o ambiente efetivamente? Nesse contexto, a exclusão da categoria de manejo APA do SNUC é pertinente? A hipótese é que a categoria de manejo APA possui desafios, pressões e ameaças a criação, implantação e gestão de seus sítios que prejudicam o alcance de uma proteção ambiental. Assim, defende-se neste trabalho que os problemas que afetam a eficiência da gestão das APAs e sua efetividade na proteção ambiental não têm relação com a categoria de manejo, mas com o estabelecimento de seus sítios. O objetivo desta tese foi avaliar a categoria de manejo APA e investigar se seus sítios possuem uma gestão eficiente e se eles protegem ou não o ambiente de forma efetiva. Os procedimentos metodológicos envolveram o método hipotético-dedutivo e seus desdobramentos: (i) revisão de literatura e pesquisa documental; (ii) pesquisa exploratória, com dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC); e, (iii) pesquisa qualitativa, com atores chave e estudos piloto para elaborar e validar uma proposta de índice para Avaliação do Grau de Estabelecimento de APAs (AGEAPA). A pesquisa exploratória evidenciou que as APAs possuem média-baixa eficiência na gestão e efetividade na proteção ambiental, com casos de valores altos. Os valores médios-baixos, na esfera federal e em Minas Gerais, estão relacionados a entraves no ciclo da gestão que prejudicam a eficiência da gestão total, o estabelecimento dos sítios, a entrega de resultados e saída de produtos e serviços ambientais. Não foi possível avaliar o estabelecimento da categoria de manejo e de seus sítios em todo o SNUC adequadamente, pois faltaram informações disponíveis, suficientes e confiáveis no CNUC. O AGEAPA se demonstrou robusto e adequado ao fornecer informações sistematizadas sobre o estabelecimento de APAs, o que pode subsidiar inclusive a elaboração de Planos Operacionais, de Trabalho e de Ação.

Palavras-chave: Área de Proteção Ambiental. Unidade de Conservação da Natureza. Eficiência da Gestão. Efetividade da Proteção Ambiental. Conservação do Ambiente.

ABSTRACT

JERONYMO, Carlos André Luz. *Analysis of a Management Category "Área de Proteção Ambiental" and a proposal for a Index for Evaluation of the Degree of Establishment of their Protected Sites*. 2019. 382f. Thesis (Multidisciplinary Doctorate degree in Environmental). Postgraduate Studies Program in Environmental, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

The "Environmental Protection Area" (APA) is a management category of the "Nature Conservation Unit" (UC) belonging to the Sustainable Use group of the National System of Nature Conservation Units (SNUC). Its protected sites have as their main objective to protect the environment, to discipline the process of human occupation and to ensure sustainable use and access to natural resources within their cartographic limits. As for their general characteristics, APA's, generally are very extensive and endowed with natural, aesthetic and cultural attributes important for quality of life and human well-being. In them, maybe include public and private property, as well as controlled human occupation and the sustainable direct use of natural resources. In 2019, the APA is the third management category at the number of sites (No. 355) and the largest in extension in the country, with approximately 50% of SNUC's protected coverage. However, there are reports of problems involving APA's, especially regarding the efficiency management and effectiveness of your environmental protection. In part, this scenario supports the criticism of those who believe that APA's should be excluded from SNUC. In this thesis, the main question is: Are APAs established, ie do they really exist? Is the current form of management performed on their sites are efficient? Do APAs effectively protect the environment or not? In this context, is the exclusion of APA from SNUC are relevant? It is hypothesized that APA is a management category with has challenges, pressures, and threats to the creation, implementation and management of your sites, which undermines the efficiency of your management. Thus, it is argued in this thesis that the problems that affect the efficiency management on APA and their effectiveness in environmental protection are not related to the management category, but to the establishment of their sites. The general purpose of this thesis was to evaluate APA's management category and investigate whether its sites are efficiently managed and whether or not they effectively protect the environment. The methodological procedures involved the hypothetical-deductive method and its procedures: (i) literature review and documentary research; (ii) exploratory research, with data from the "Cadastro Nacional de Unidades de Conservação" (CNUC); and (iii) qualitative research, with key actors and pilot studies to develop and validate an Index for Evaluation of the Degree of Establishment of their Protected Sites (AGEAPA). Exploratory research has shown that APAs, at the federal level and in Minas Gerais state, generally have medium to low-efficiency management and effectiveness of environmental protection, with high cases. Low-average values are related to problems in their management cycle that mainly undermine overall efficiency management, site establishment, and outcomes, and outputs. It wasn't possible to properly assess the establishment of the management category and on its sites, as CNUC lacked sufficient, reliable and available information. AGEAPA was robust and adequate for providing systematic information on the establishment of APAs, which can support the preparation of Operational, Work and Action Plans.

Key-words: Área de Proteção Ambiental. Unidade de Conservação da Natureza. Efficiency Management. Effectiveness of Environmental Protection. Nature Conservation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa mental da tese.	31
Figura 2 - Correlação entre os problemas norteadores da pesquisa e os objetivos a serem alcançados.	32
Figura 3 - Fluxograma dos procedimentos metodológicos para elaboração da Revisão de Literatura e do Referencial Teórico-conceitual.	34
Figura 4 - Fluxograma dos procedimentos metodológicos de consulta ao relatório parametrizado do CNUC.	35
Figura 5 - Fluxograma dos procedimentos metodológicos de sistematização dos dados do relatório parametrizado do CNUC e comparação com dados de dados secundários oficiais.	36
Figura 6 - Fluxograma dos procedimentos metodológicos para análise do CNUC como instrumento de comunicação.	38
Figura 7 - Fluxograma com os procedimentos metodológicos para elaboração do pré-questionário.	40
Figura 8 - Sistematização do AGEAPA.	42
Figura 9 - Ciclo da gestão de ambiental.	51
Figura 10 - Representação idealizada entre categoria de Área Protegida e o grau de intervenção humana.	73
Figura 11 - Estados da federação do Brasil com cobertura protegida na forma de sítios da categoria de manejo APA.	260
Figura 12 - Número de APAs criadas no período compreendido entre 1982-2019.	263
Figura 13 - <i>Cartoon</i> ilustrativo.	299

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Quadro Sistematizado (dados mínimos) para gestão de UC.	53
Quadro 2 - O Sistema de categorias de Áreas Protegidas defendido pela IUCN em 1978.....	66
Quadro 3 - Exemplos de Áreas Protegidas denominadas " <i>National Park</i> " em diferentes categorias da IUCN.	67
Quadro 4 - Categorias e objetivos de proteção ambiental das Áreas Protegidas da IUCN - comparações entre o SIAP da IUCN de 1978 e 1994.	69
Quadro 5 - Categorias do SIAP da IUCN.	71
Quadro 6 - A mudança de percepção sobre as Áreas Protegidas.	79
Quadro 7 - Políticas públicas correlatas a Unidades de Conservação da Natureza.	97
Quadro 8 - Pressupostos da boa governança	102
Quadro 9 - Tipos de governança e sua distinção	108
Quadro 10 - O domínio da terra e/ou dos recursos naturais de cada categoria de manejo do SNUC.	109
Quadro 11 - Tipos de governança de cada categoria de manejo do SNUC.....	110
Quadro 12 - Tipos de Conselho Gestor de cada categoria de manejo do SNUC.	111
Quadro 13 - Níveis de participação social.	113
Quadro 14 - Nível de participação social possível em cada categoria de manejo do SNUC.	115
Quadro 15 - Questões chave que geram entraves a boa governança em UC.	124
Quadro 16 - Diferenças entre os sítios da Categoria V e as outras categorias do SIAP da IUCN.	132
Quadro 17 - Diferenças entre os sítios da Categoria VI e as outras categorias do SIAP da IUCN.	137
Quadro 18 - Categorias de Área Protegidas e suas estratégias de Recuperação de Áreas Degradadas e ações de manejo permitidas.	146
Quadro 19 - Correlações entre o SNUC-Brasil e o SIAP-IUCN.	165
Quadro 20 - Diferenças entre uma gestão conservadora e uma gestão adaptativa de UC	184
Quadro 21 - Criticidade das pressões e ameaças em APAs.	210
Quadro 22 - Conjunto mínimo de dados para compor o Quadro Sistematizado para Avaliação da Eficiência da gestão (PAME) de Áreas Protegidas da IUCN-WCPA.	218
Quadro 23 - Lista de participantes da pesquisa.	282

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Unidades de Conservação da Natureza por grupo de proteção e esfera do poder público.	243
Tabela 2 - Unidades de Conservação da Natureza por Bioma, grupo de proteção, categoria de manejo e esfera do poder público.	245
Tabela 3 - Eficiência da gestão total das categorias de manejo de UC, da esfera federal (2005-2010).	250
Tabela 4 - Eficiência da gestão total das APAs federais e de algumas estaduais.	250
Tabela 5 - Eficiência da gestão da categoria de manejo APA, à nível federal segundo os módulos temáticos do Rappam nos ciclos de avaliação de 2005-2006 e 2010.	252
Tabela 6 - Eficiência da gestão das APAs federais (2010).	253
Tabela 7 - Eficiência da gestão das APAs estaduais de MG, com evidência nos valores dos indicadores do Rappam	254
Tabela 8 - Fatores correlacionados com eficiência da gestão total das APAs federais.	254
Tabela 9 - Fatores correlacionados com resultados positivos das APAs federais.	256
Tabela 10 - Fatores correlacionados com o estabelecimento das APAs federais.	258
Tabela 11 - Número de APAs nas três esferas do poder público conforme o CNUC.	260
Tabela 12 - Número de sítios da categoria de manejo APA por bioma, a porcentagem de cobertura protegida de cada bioma e a porcentagem de cobertura protegida marinha e continental.	261
Tabela 13 - Abrangência das APAs.	262
Tabela 14 - Comparação entre as informações de área das APAs entre as contidas no CNUC e sítios oficiais dos órgãos gestores na internet.	262
Tabela 15 - Ano da última certificação das APAs cadastradas (2007-2019).	263
Tabela 16 - Número de APAs com gestores (CNUC).	264
Tabela 17 - Número de APAs com gestores.	264
Tabela 18 - Número de APAs com Conselho Gestor (CNUC).	265
Tabela 19 - Número de APAs com Conselho Gestor.	265
Tabela 20 - Número de APAs com regimento interno do Conselho Gestor.	266
Tabela 21 - Número de APAs com Plano de Manejo (CNUC).	266
Tabela 22 - Número de APAs com Plano de Manejo.	266
Tabela 23 - Fases dos Planos de Manejo das APAs.	267

Tabela 24 - Regulamentação dos Planos de Manejo das APAs.	267
Tabela 25 - Número de APAs com outros instrumentos para gestão (CNUC).	268
Tabela 26 - Número de APAs com outros instrumentos para gestão.	268
Tabela 27 - Infraestrutura de comunicação das APAs.	269
Tabela 28 - Infraestrutura de transporte das APAs.	269
Tabela 29 - Benfeitorias das APAs.	269
Tabela 30 - Infraestrutura básica das APAs.	270
Tabela 31 - Recursos Humanos das APAs.	270
Tabela 32 - Infraestrutura de apoio a emergência das APAs.	270
Tabela 33 - Titularidade das terras das APAs.	271
Tabela 34 - Visitação das APAs.	272
Tabela 35 - Controle da visitação das APAs.	272
Tabela 36 - Educação Ambiental das APAs.	273
Tabela 37 - Conformidade das APAs com SNUC e seu Decreto nº. 4.340/2002.	274
Tabela 38 - <i>e-mail</i> de contato das APAs conforme CNUC.	279
Tabela 39 - Número e tipo de <i>e-mails</i> com sucesso no envio.	280
Tabela 40 - Número e tipo de <i>e-mails</i> com falha de envio.	280
Tabela 41 - Número e tipo de <i>e-mails</i> com retorno do envio.	281
Tabela 42 - Confrontação entre o <i>e-mail</i> de contato das APAs conforme CNUC e sítios da internet oficiais dos órgãos gestores.	281
Tabela 43 - AGEAPA da APA Federal 1	364
Tabela 44 - AGEAPA da APA Federal 2	367
Tabela 45 - AGEAPA da APA Estadual 1	370
Tabela 46 - AGEAPA da APA Estadual 2	373
Tabela 47 - AGEAPA da APA Estadual 3	376
Tabela 48 - AGEAPA da APA Municipal 1.....	380

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas
- AGEAPA - Índice para a Avaliação do Grau de Estabelecimento de Áreas de Proteção Ambiental
- AOD - Assistência Oficial ao Desenvolvimento
- APA - Área de Proteção Ambiental
- APP - Área de Preservação Permanente
- ARIE - Área de Relevante Interesse Ecológico
- BIOFIN - *Biodiversity Finance Initiative*
- CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CAR - Cadastro Ambiental Rural
- CDB - *Convention on Biological Diversity*
- CNUC - Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
- CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
- DIBAP - Diretoria de Biodiversidade, Áreas Protegidas e Ecossistemas
- ECO-92 - *United Nations Conference on Environment and Development*
- ECOSOC - *The Economic and Social Council*
- EEA - *EUROPEAN ECONOMIC AREA*
- EoH - *Toolkit Enhancing our Heritage*
- ESEC - Estação Ecológica
- EU-27 - União Europeia
- EUA - *United States of America*
- FLONA - Floresta Nacional
- FMP - Faixa Marginal de Proteção
- FUNATURA - Fundação Pró-Natureza
- FUNDRHI - Fundo de Recursos Hídricos
- GEF - *Global Environment Facility*
- GEUC - Gerência de Unidades de Conservação
- GSPC - Estratégia Global para a Conservação das Plantas
- IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- IBDF - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INEA - Instituto Estadual do Ambiente

IPA - Áreas de Plantas Importantes

ISO - *INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION*

IUCN - *International Union for Conservation of Nature*

IUPN - *International Union for the Protection of Nature*

KBA - Áreas Chave de Biodiversidade

MAB - *Biosphere Reserves da UNESCO's Man and the Biosphere Programme*

MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens

MAP - *Protected Marine Areas*

METT - *Management Effectiveness Tracking Tool*

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MONA - Monumento Natural

MPF - Ministério Público Federal

MST - Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra

NBR - Norma Brasileira

OCDE - Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONG - Organização Não Governamental

ONU - *United Nations Organization*

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PAME - *Protected Area Management Effectiveness*

PARNA - Parque Nacional

PDCA - *Plan, Do, Check, Act*

PNAP - Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas

PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente

PNPCT - Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais

PNRH - Política Nacional de Recursos Hídricos

RAD - Recuperação de Áreas Degradadas
Rappam - *Rapid Assessment and Priorization of Protected Area Management*
RDS - Reserva de Desenvolvimento Sustentável
REBIO - Reserva Biológica
REFAU - Reserva de Fauna
RESEX - Reserva Extrativista
RMGA - Roteiro Metodológico para Gestão de Áreas de Proteção Ambiental
RPPN - Reserva Particular do Patrimônio Natural
RVS - Refúgio da Vida Silvestre
SEMA - Secretaria Especial do Meio Ambiente
SGA - Sistema de Gestão Ambiental
SGB - Sistema Geodésico Brasileiro
SIAP - Sistema Internacional de Áreas Protegidas
SIG - Sistema de Informação Geográfica
SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNAP - Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SOP - *New South Wales State of Our Parks*
TAC - Termo de Ajustamento de Conduta
UC - Unidades de Conservação da Natureza
UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro
USAID - *United States Agency for International Development*
WCPA - *World Commission on Protected Areas*
WDPA - *World Database on Protected Areas*
WSSD - *World Summit for the Sustainable Development*
WWF-Brasil - *World Wide Fund for Nature* do Brasil
ZC - Zona de Conservação
ZCVS - Zona de Conservação de Vida Silvestre
ZEE - Zona Econômica Exclusiva
ZOC - Zona de Ocupação Controlada
ZOI - Zona e Ocupação Controlada Industrial
ZP - Zona de Preservação
ZPVS - Zona de Preservação de Vida Silvestre
ZUAP - Zona de Uso Agropecuário

APRESENTAÇÃO

Minha origem como biólogo e profissional ambiental remonta minha infância nos arredores não ocupados de Macaé/RJ onde eu corria e explorava as matas, rios, brejos, praias e mangues. Além, dos acampamentos nas matas e cachoeiras da Serra do Mar, principalmente no distrito do Sana, e a pesca no Arquipélago de Santana e em alto mar.

Durante a faculdade de Ciências Biológicas me vi um principiante na ecologia profunda pesquisado o Muriqui na Serra dos Órgãos e Itatiaia e, posteriormente os tatus no estado do Rio de Janeiro. Nesse momento, a influência do meu histórico de vida e do meu amigo Pedro Araújo Marinho junto ao um incômodo de não ver um retorno propriamente dito a sociedade da minha pesquisa me fizeram enveredar para área ambiental e ingressar no mestrado do IF Fluminense. Durante esse período da minha formação aprendi muito sobre a questão ambiental e me especializei e me mostrei a comunidade local e regional como técnico, com grande aprendizado e influência do meu professor e amigo Kenny Tanizaki Fonseca e os meus professores do PPEA.

Em um segundo momento da minha história como profissional e pesquisador assumi como técnico-cientista um cargo de coordenador de geoprocessamento na Prefeitura de Macaé e passei a atuar com frequência nos espaços participativos e de representação locais e da região, me consolidando como profissional técnico e consultor voluntário. Mais uma vez o incômodo surgiu ao sentir que a técnico-ciência parecia não dar conta da complexidade do ambiente e suas inter-relações, o que resultou no meu ingresso como aluno no PPGMA/UERJ onde construí e reconstruí diversas vezes minha visão de mundo e ampliei meus conhecimentos e horizontes.

Inicialmente, o meu projeto de tese era uma proposta de uma técnica de Zoneamento Ambiental a ser aplicado na Área de Proteção Ambiental Municipal do Sana, local identitário para mim. Porém, conforme fui me moldando e remoldando como pessoa e profissional vi meu projeto crescer e mudar completamente na tentativa de suprir o meu incômodo, o que acabou se tornando uma tarefa verdadeiramente hercúlea.

Para mim como profissional da área ambiental, biólogo, educador e pesquisador a ciência não é neutra e nem deve procurar ser, onde eu acredito que como ser coletivo e uma pessoa formada por universidades públicas e servidor público devo dar um retorno a sociedade que garantiu minha formação e crescimento.

Aquilo que moveu esta pesquisa foram questionamentos pessoais oriundos de observações diretas e indiretas, diálogos, visitas de campo e leituras científicas, técnicas e não científicas, onde notei um aparente descaso para com a categoria de manejo Área de Proteção

Ambiental (APA) e seus sítios protegidos. Para mim as APAs pareciam ser preteridas pelos órgãos executores ambientais e gestores perante outras categorias de manejo de Unidades de Conservação da Natureza (UC) mais restritivas, como Parques, sob a justificativa que as APAs não seriam efetivas na proteção ambiental ou até mesmo não fariam diferença alguma para o ambiente e, por isso, não seriam UC.

O quadro que observei em minha experiência profissional como gestor, consultor, pesquisador e, mais recentemente como Auditor Fiscal (ênfase em Meio Ambiente) é de inúmeras APAs com problemas nos seus atos legais de criação, com implantação inexistente, falta ou insuficiência de recursos (humanos, financeiros, logísticos, infraestruturais), de serviços públicos, programas, projetos e ações, o que o levou a questionar se isto não estaria prejudicando a implementação das APAs e, portanto, o alcance dos objetivos de proteção ambiental como categoria de manejo do SNUC. Dessa forma, o problema não seria a categoria de manejo filosoficamente falando ou até mesmo epistemologicamente e sim as inúmeras “APAs de Papel”.

Nesta tese busco desmitificar esse estigma para com as APAs e evidenciar onde se encontra o real problema, a gestão, além de procurar auxiliar os gestores de APAs, principalmente, na implementação. Convido você leitor as páginas que seguem que irão se traduzir nos seguintes capítulos.

O primeiro capítulo deste trabalho é uma breve introdução com a problemática da tese, os problemas norteadores da pesquisa, a hipótese e sua premissa, a justificativa para execução do trabalho científico e os objetivos a serem alcançados.

O segundo capítulo traz a metodologia que foi executada nesta tese e seus respectivos procedimentos metodológicos.

O capítulo três evidencia a lente utilizada para analisar os problemas norteadores, ou seja, a teoria, além dos conceitos basilares da tese que foram descritos a fim de planificar a compreensão da leitura textual.

O capítulo quatro contém a Revisão de Literatura, com a Revisão Bibliográfica e a Pesquisa Documental que se desdobrou nos seguintes subcapítulos:

(i) Áreas Protegidas do Mundo – irá tratar do conceito de áreas protegidas, sua história, da evolução da visão de mundo da proteção ambiental e do Sistema Internacional de Áreas Protegidas;

(ii) Áreas Protegidas do Brasil – irá tratar do conceito de áreas protegidas, da sua história e da evolução da visão de mundo da proteção ambiental no país e, do SNUC;

(iii) Governança de Áreas Protegidas – irá tratar do conceito, do tipo e da qualidade da governança de áreas protegidas, apresentar uma análise da governança das categorias de manejo de Unidades de Conservação da Natureza, com foco na APA;

(iv) As Categorias V e VI do Sistema Internacional de Áreas Protegidas (SIAP) da IUCN – irá apresentar uma análise das categorias de áreas protegidas internacionais, a fim de evidenciar se há correspondência clara e específica com a categoria de manejo APA. Também irá se tratar das críticas, desafios, pressões e ameaças à gestão e casos bem-sucedidos;

(v) Área de Proteção Ambiental – irá apresentar o histórico, conceito, características gerais, governança, criação, implantação e gestão de sítios protegidos desta categoria de manejo, além de críticas, desafios, pressões e ameaças à gestão e casos bem-sucedidos;

(vi) APA, SNUC e Áreas Protegidas da IUCN, um painel comparativo da efetividade na proteção ambiental – irá apresentar o conceito, metodologias de avaliação da eficiência da gestão de áreas protegidas e um painel comparativo entre o SIAP da IUCN, do SNUC e, especificamente, da categoria de manejo APA.

Durante a pesquisa exploratória de gabinete vi que a problemática que envolve as APAs era muito mais complexa que eu imaginava e a mesma remontava um cenário mais amplo e internacional. Para corroborar a existência de um estigma e desvendar suas motivações foi exigido uma leitura densa e ampla da literatura internacional e nacional, não específica e específica as APAs. Logo no início me deparei com uma confusão conceitual, de termos e nomenclaturas que prejudicava a leitura e análise da massa de informação levantada nos textos. Não só foi necessário planificar os conceitos como compreender o porquê de tal confusão. Para compreender estigma em relação as APAs também acabei tendo que adentrar no amago da criação e evolução das áreas protegidas e suas categorias. Para com isso, desvendar os desafios, pressões e ameaças a gestão de sítios protegidos. A revisão de literatura acabou se tornando extensa, densa e complexa quase que o trabalho por si só, para com isso dar conta de responder as perguntas norteadoras. Todavia, minha inquietação de dar um retorno a sociedade me fez sair do campo teórico e trazer informações sobre a gestão em si das APAs, com uma pesquisa exploratória, com dados secundários.

O capítulo cinco traz os resultados dessa pesquisa. Primeiro apresento a avaliação da implementação (estabelecimento) das APAs federais, estaduais e municipais, a partir do levantamento e análise de dados secundários do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), além de uma análise do CNUC como instrumento de comunicação e transparência. A análise do CNUC abrangeu o universo de todas as APAs brasileiras constantes na plataforma, além de uma pesquisa em todos os sítios oficiais da internet de órgãos executores

ambientais e dos órgãos gestores de APA do país, o que foi um trabalho hercúleo de coleta e sistematização de dados para transformá-los em informação.

Depois trago os resultados do processo de elaboração coletiva de um de Índice para a Avaliação do Grau de Estabelecimento de Áreas de Proteção Ambiental (AGEAPA) com sua aplicação em estudos piloto. Cabe salientar que a ideia do AGEAPA somente surgiu no decorrer da pesquisa e após a análise do quadro das APAs brasileiras onde vi a necessidade de desenvolver uma metodologia que não só possibilite ao gestor saber se sua APA está em conformidade com SNUC como para o auxiliar na implementação de seu sítio protegido. Elaborar a base do AGEAPA que fora aplicado na pesquisa qualitativa demandou uma leitura extensa do arcabouço legal ambiental brasileiro, assim como dos instrumentos, diretrizes e metodologias internacionais, além da experiência e conhecimentos pessoais.

A pesquisa qualitativa com atores-chave demandou um longo período para conciliar a agenda dos participantes, assim como uma abertura e postura conciliadora para contemplar as diferentes visões de mundo, necessidade e até mesmo frustrações. Além de muita insistência para conseguir a participação dos atores-chave que foram escolhidos pela sua atuação e notório saber. Conduzir uma pesquisa qualitativa do gênero demonstrou-se mais demorada e complexa que eu imaginava.

Os estudos piloto também foram uma construção que surgiu durante a pesquisa. Percebeu-se após a análise do CNUC que não era possível aplicar o AGEAPA a nível de Sistema, principalmente pela dificuldade de conciliar a agenda dos gestores, dificuldade de contato e baixo retorno de respostas. A escolha dos pilotos se deu por aqueles que aceitaram e participaram da pesquisa.

O capítulo seis traz a discussão da tese com a confrontação dos argumentos daqueles que estigmatizam a categoria de manejo APA. Ela foi dividida em quatro subcapítulos com: (i) uma discussão sobre a correlação entre a categoria de manejo APA e suas correspondentes internacionais; (ii) uma discussão sobre a má fama da categoria de manejo APA; (iii) uma discussão sobre a APA ser ou não eficiente na gestão e efetiva na proteção ambiental; (iv) recomendações para o aprimoramento da criação, implantação e gestão de APAs.

A discussão talvez tenha sido um dos capítulos mais difíceis da tese, em virtude da massa enorme de dados e informações produzidas. Sistematizar, sintetizar, confrontar, argumentar e direcionar os dados e informações neste capítulo procurando não deixar fragilidades e pontas soltas foi trabalhoso. Além de ainda dar um retorno com recomendações.

O último capítulo envolve a conclusão desta tese com as respostas das perguntas norteadoras, corroboração ou refutação da hipótese, averiguação da premissa e alcance dos objetivos desta pesquisa.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	24
2	METODOLOGIA	30
3	REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL	43
3.1	Considerações sobre as abordagens multi, inter e transdisciplinar	43
3.2	Considerações sobre os conceitos na literatura de áreas protegidas	44
3.2.1	<u>Proteção, preservação e conservação do ambiente</u>	44
3.2.2	<u>Gestão Ambiental e Governança</u>	50
3.2.3	<u>Eficácia, eficiência e efetividade</u>	56
3.2.4	<u>Paisagem</u>	56
4	REVISÃO DA LITERATURA	60
4.1	Áreas Protegidas no Mundo	60
4.1.1	<u>Histórico das Áreas Protegidas no Mundo</u>	60
4.1.2	<u>Proteção do Ambiente e Populações Humanas: deve haver uma dimensão humana nas Áreas protegidas?</u>	75
4.2	Áreas Protegidas no Brasil	80
4.2.1	<u>Histórico das Áreas Protegidas no Brasil</u>	80
4.2.2	<u>Heranças do SNUC e as contradições na criação, implantação e gestão de UC</u>	94
4.3	Governança de Áreas Protegidas: uma análise entre o SIAP da IUCN e o SNUC brasileiro	100
4.3.1	<u>O conceito de governança de Áreas Protegidas</u>	100
4.3.2	<u>Dimensão da governança de Áreas Protegidas: tipo</u>	104
4.3.3	<u>Dimensão tipo da governança em UC – uma leitura crítica do SNUC e do Decreto n. 4.340/2002</u>	108
4.3.4	<u>Dimensão qualidade da governança em UC – uma leitura crítica do SNUC e do Decreto n. 4.340/2002</u>	112
4.3.4.1	<u>Legitimidade e voz</u>	112
4.3.4.2	<u>Direcionamento</u>	117
4.3.4.3	<u>Desempenho ambiental</u>	118
4.3.4.4	<u>Responsabilização e Prestação de Contas</u>	119
4.3.4.5	<u>Justiça e Direitos</u>	120
4.3.4.6	<u>Entre uma má-governança e uma boa-governança</u>	123
4.4	As Categorias V e VI de Áreas Protegidas do SIAP da IUCN	129

4.4.1	<u> Categoria V</u>	129
4.4.2	<u> Categoria VI</u>	133
4.4.3	<u> Principais desafios, pressões e ameaças e casos bem-sucedidos de sítios das Categorias V e VI</u>	138
4.4.3.1	<u> Seria a preservação ou manutenção da biodiversidade “natural” ou “selvagem” o objetivo primário de todas as Categorias de Áreas Protegidas?</u>	139
4.4.3.2	<u> A gestão de um sítio protegido deve focar no controle e fiscalização coercivos?</u> ..	140
4.4.3.3	<u> Existe uma “natureza” prístina e uma “vida selvagem”?</u>	142
4.4.3.4	<u> Estariam os sítios das Categorias V e VI inflacionando a cobertura protegida mundial?</u>	143
4.4.3.5	<u> Os sítios das Categorias V e VI possuiriam pouca ou nenhuma qualidade ambiental?</u>	144
4.4.3.6	<u> Desafios a gestão dos sítios das Categorias V e VI</u>	147
4.4.3.7	<u> Relatos de experiências bem-sucedidas na gestão dos sítios das Categorias V e VI</u>	152
4.5	Área de Proteção Ambiental	155
4.5.1	<u> Histórico da APA</u>	157
4.5.2	<u> Instrumentos e diretrizes gerais para criação, implantação e gestão de APAs</u>	172
4.5.3	<u> Inovações legais que incidem na gestão de APAs</u>	179
4.5.4	<u> Diretrizes específicas para gestão de APAs</u>	180
4.5.4.1	<u> Elaboração de Plano de Manejo de APAs</u>	180
4.5.4.2	<u> Roteiros Metodológicos para Gestão de APAs</u>	186
4.5.5	<u> Principais pressões, ameaças e casos bem-sucedidos aos sítios da categoria APA</u> ..	198
4.5.5.1	<u> Pressões e ameaças aos sítios da categoria APA</u>	198
4.5.5.2	<u> Casos bem-sucedidos na gestão de sítios da categoria APA</u>	212
4.6	A eficiência da gestão e a efetividade na proteção ambiental – uma análise do SNUC e do SIAP da IUCN	213
4.6.1	<u> Avaliações de eficiência da gestão de Áreas Protegidas - conceitos</u>	213
4.6.2	<u> Avaliações de eficiência da gestão de Áreas Protegidas - metodologias</u>	224
4.6.3	<u> Panorama da gestão e da proteção ambiental nas Áreas Protegidas do SIAP da IUCN</u>	232
4.6.4	<u> Panorama da gestão e da proteção ambiental no SNUC e nas APAs</u>	241
4.6.5	<u> Panorama da eficiência da gestão de APAs</u>	248
5	RESULTADOS	260
5.1	Análise da implementação da categoria de manejo APA e de seus sítios	260

5.2	Análise da estrutura do relatório parametrizado do CNUC como instrumento de transparência sobre a gestão de APAs.....	274
5.3	Análise do CNUC como instrumento de comunicação.....	279
5.4	Índice para Avaliação do Grau de Estabelecimento de Áreas de Proteção Ambiental (AGEAPA) – uma proposta.....	282
5.5	Índice para Avaliação do Grau de Estabelecimento de Áreas de Proteção Ambiental (AGEAPA) – estudos piloto	287
6	DISCUSSÃO	292
6.1	A categoria de manejo APA e suas correlatas internacionais	292
6.2	Seriam as APAs o elo fraco da proteção ambiental?	294
6.3	Para além da ideia de elo fraco da proteção ambiental	302
6.4	Recomendações para o aprimoramento da gestão das APAs: subsídios a atualização do Roteiro Metodológico para Gestão.....	306
6.4.1	<u>Criação de um sítio protegido da categoria de manejo Área de Proteção Ambiental</u>	306
6.4.2	<u>Constituição e capacitação do Conselho Gestor</u>	309
6.4.3	<u>Elaboração e revisão do Plano de Manejo</u>	310
7	CONCLUSÃO	318
8	REFERÊNCIAS	323
	APÊNDICE A - Avaliação do Estabelecimento de Áreas de Proteção Ambiental do Brasil – Cadastro Nacional de Unidades de Conservação	337
	APÊNDICE B - Questionário para Avaliação do Grau de Estabelecimento de Áreas de Proteção Ambiental (AGEAPA)	342
	APÊNDICE C - Quadro Sistematizado para Avaliação do Grau de Estabelecimento de Áreas de Proteção Ambiental (AGEAPA)	360
	APÊNDICE D - Estudos piloto	364

1 INTRODUÇÃO

Historicamente as Áreas Protegidas têm sido utilizadas como forma de garantir a proteção do ambiente (IUCN, 2008). Elas proporcionam diversos benefícios sociais, ambientais e econômicos, principalmente, às comunidades de seu interior e entorno (IUCN, 2014). Por isso, elas são consideradas fundamentais para a resolução dos principais desafios da sociedade na atualidade, como a segurança alimentar e hídrica, a saúde e bem-estar humano, a redução de risco a catástrofes, o alívio da pobreza e as mudanças climáticas (IUCN, 2014; MULONGOY; CHAPE, 2004).

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

No mundo, existem mais de 200.000 sítios protegidos (sítios) pertencentes ao Sistema Internacional de Áreas Protegidas (SIAP) da *International Union for Conservation of Nature* (IUCN). Juntos, eles cobrem por volta de 14,6% do território terrestre e 2,8% dos oceanos (IUCN, 2014).

De acordo com Sheppard (2008), a maioria dos países no mundo possui legislação nacional relativa a Áreas Protegidas. Em muitos casos, essas legislações são anteriores ao SIAP da IUCN. No caso, brasileiro, o país é signatário de acordos internacionais relativos a Áreas Protegidas e segue as orientações do SIAP da IUCN para a temática.

No Brasil, o conceito equivalente às categorias de Áreas Protegidas do SIAP da IUCN são as Unidades de Conservação da Natureza – UC (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015), sendo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) seu marco legal (Lei n. 9.985/2000) para proteção ambiental.

Segundo SNUC, as UC são espaços com características relevantes que estão sob regime especial de administração do poder público. Para uma área ser reconhecida como UC, ela deve ter seus limites cartográficos demarcados, os objetivos de proteção ambiental determinados e ser legalmente instituída por meio de ato legal do poder público. Dentro dessa perspectiva, os

recursos naturais e as águas jurisdicionais que estiverem no interior de uma UC são considerados como parte dela e deve-se oferecer garantias adequadas às suas proteções (BRASIL, 2000).

O SNUC possui 12 categorias de manejo de UC separadas em dois grupos, o de Proteção Integral e o de Uso sustentável. A Lei associa cada categoria de manejo a um objetivo de proteção do ambiente específico (BRASIL, 2000).

A categoria de manejo Área de Proteção Ambiental (APA), objeto de estudo nesta tese, é enquadrada no grupo de Uso Sustentável do SNUC. Como parte do grupo de Uso Sustentável, ela possui o objetivo comum entre as categorias de manejo desse grupo de "compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais" (BRASIL, 2000, art. 7, § 2º).

A característica específica, ou inerente da categoria de manejo APA, é que seus sítios são normalmente áreas extensas, com propriedades particulares e/ou públicas, com atributos ambientais, estéticos ou culturais importantes à qualidade de vida e ao bem-estar e neles são permitidos o uso direto dos recursos naturais e a ocupação do espaço. O objetivo primário da APA é proteger a biodiversidade, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso e acesso aos recursos naturais, dentro de seus limites cartográficos (BRASIL, 2000).

Tanto no Brasil, como internacionalmente, existe um debate sobre as Áreas Protegidas, que permitem a ocupação humana e o uso direto dos recursos naturais, serem ou não Áreas Protegidas *stricto sensu* e, conseqüentemente, uma UC (DUDLEY, 2008; PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015).

Alguns pesquisadores, organizações e atores sociais acreditam que apenas sítios pertencentes a categorias mais restritivas (Categorias I a IV do SIAP da IUCN ou categorias de manejo do Grupo de Proteção Integral do SNUC) seriam efetivos na proteção do ambiente. Para eles, as Áreas Protegidas que permitem o uso direto dos recursos naturais e a ocupação humana deveriam ser extintas. O principal argumento defendido por eles é que essas Áreas Protegidas não priorizam a "preservação da natureza", mas o ser humano e, por isso, seus sítios possuem áreas ocupadas, manejadas e degradadas, ou seja, de baixa qualidade ambiental e não "naturais" (DUDLEY, 2008; PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015).

Para essa corrente, as Áreas Protegidas que permitem o uso direto dos recursos naturais e a ocupação humana não passariam de Áreas de Desenvolvimento Sustentável, como paisagens cultivadas. Outro argumento é que sítios dessas categorias exigem demasiados recursos para

alcançar algum resultado, o que levaria a diminuir os recursos para os sítios das categorias que efetivamente “preservam a natureza” (DUDLEY, 2008).

Especificamente no caso da APA, seus sítios não seriam mais que um instrumento de ordenamento territorial, como um Plano Diretor. Mesmo que funcionais, elas não “preservariam a natureza” e serviriam apenas para inflacionar os índices de cobertura protegida, ou seja, para aumentar a quantidade de área em hectares sem efetivamente proteger o ambiente (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015). Além disso, muitas APAs só existiriam em ato legal ou seriam muito permissivas. Ademais, a maior parte delas não possuiria Conselho Gestor, gestor, Plano de Manejo ou uma administração eficiente. Com isso, o papel de controle da ação humana da categoria de manejo tornara-se enfraquecido e ineficiente para conter o avanço de atividades humanas adversas aos objetivos de uma APA (BENSUSAN, 2006; WWF, 2015).

Em contrapartida, outros pesquisadores, organizações e atores sociais defendem o uso direto dos recursos naturais e a ocupação humana em Áreas Protegidas, desde que o objetivo primário dos sítios se mantenha como a proteção do ambiente. Para eles, Áreas Protegidas que permitem a ocupação e o uso dos recursos naturais também mantêm um valor significativo para a proteção do ambiente e benefícios ao homem, que podem ser comprovados pela literatura (BENSUSAN, 2006; DUDLEY, 2008; PARRISH, CORRAU; DUDLEY, 2008; PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015).

Ainda, elas podem fornecer uma gestão de conflitos mais eficiente perante as Áreas Protegidas mais estritas. Além disso, as Áreas Protegidas que permitem o uso direto dos recursos naturais e a ocupação humanas se encaixam melhor em locais onde a matriz é dominada pelo homem em relação às categorias mais restritivas (BENSUSAN, 2006; DUDLEY, 2008; PARRISH, CORRAU; DUDLEY, 2008; PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015).

Segundo Silva, Vieira e Veras (2014), há uma enorme lacuna entre o ato de criação e a real implementação (estabelecimento) de UC no país, em todas as categorias de manejo, ou seja, não somente a APA carece de estabelecimento dos seus sítios.

Para Artaza-Barrios e Schiavetti (2007), quando uma APA é bem estabelecida ela pode se tornar uma peça fundamental na proteção da biodiversidade. Por isso, esses autores acreditam que essa categoria de manejo pode se tornar o pilar da estratégia de conservação dos recursos naturais, da biodiversidade e dos diversos ecossistemas no Brasil.

Conforme o exposto acima, seguem alguns questionamentos formulados nesta tese: As APAs estão implementadas, ou seja, elas existem de fato? A forma atual de gestão realizada

nos sítios dessa categoria de manejo é eficiente? As APAs protegem ou não o ambiente efetivamente? Nesse contexto, a exclusão da categoria de manejo APA do SNUC é pertinente?

A hipótese é que a categoria de manejo APA possui desafios, pressões e ameaças a criação, implantação e gestão de seus sítios que prejudicam o alcance de uma proteção ambiental efetiva. Defende-se neste trabalho que o problema é uma questão de gestão e gerenciamento e não filosófica-epistemológica. No caso, as pressões e ameaças que afetam a eficiência da gestão das APAs e sua efetividade na proteção ambiental não têm relação com o conceito, as características e os objetivos da categoria de manejo, mas com o grau de estabelecimento de seus sítios. De certa forma, aliado a outras questões, tal fato propicia críticas negativas a categoria de manejo APA, ou mesmo seu descrédito, por parte de meios governamentais, não governamentais, científicos e segmentos da sociedade, implicados na questão.

A premissa adotada nesta tese se baseia em Bensusan (2006), a qual considera que as APAs não possuem boa reputação, sendo assim desconsideradas como importantes para a proteção ambiental no Brasil. A reputação ruim estaria relacionada ao baixo grau de estabelecimento de seus sítios e a sua inefetividade para a proteção ambiental. Para autora o problema não estaria na categoria de manejo APA, mas nas inúmeras “APAs de papel” existentes, fato que também ocorre em outras categorias de manejo do SNUC com problemas similares, embora em quantidades diferentes. Nas APAs o baixo estabelecimento seria maior devido ao menor investimento do poder público em seus sítios (BENSUSAN, 2006).

A justificativa para esta pesquisa se dá pelo fato de as APAs representarem aproximadamente 15% do número de sítios do SNUC e 22% do número de sítios do Grupo de Uso Sustentável, o que leva a categoria de manejo a ocupar a terceira posição em número de sítios no Brasil. A categoria de manejo APA cobre mais de 1.296.319 km² de área, o que representa aproximadamente 50% da cobertura protegida do SNUC, a maior em extensão territorial do Brasil (CADASTRO NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO [CNUC], 2019, Relatório de Dados Consolidados). Ainda, as APAs possuem alta ocorrência de espécies ameaçadas e um alto potencial econômico para as comunidades locais (INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE [ICMBIO]; WORLD WIDE FUND FOR NATURE DO BRASIL [WWF-BRASIL], 2012).

Neste trabalho, acredita-se que com a adequada criação, implantação e gestão eficiente, os sítios da categoria de manejo APA podem ter amplo potencial para proteção do ambiente, além de contribuírem para maior segurança alimentar e hídrica, saúde e bem-estar humano, redução de risco a catástrofes, redução da pobreza e mitigação de mudanças climáticas.

O objetivo geral desta tese foi avaliar a categoria de manejo APA e seus sítios protegidos e elaborar uma proposta de Índice para Avaliar o Grau de Estabelecimento de Áreas de Proteção Ambiental.

Os objetivos específicos foram:

(i) construir um histórico dos conceitos, da criação, da implantação e da gestão de Áreas Protegidas no mundo e no Brasil e da evolução das visões relativas à proteção ambiental, a fim de mostrar o contexto na qual surgiu a categoria de manejo APA.

(ii) investigar o histórico e avaliar a evolução do conceito de APA, suas características e seus objetivos de proteção ambiental;

(iii) avaliar os instrumentos, diretrizes e orientações constantes nas políticas públicas e documentos oficiais da temática de UC;

(iv) identificar pressões, ameaças e desafios aos gestores, que prejudiquem a eficiência da gestão e a efetividade da proteção ambiental nas APAs;

(v) investigar se as APAs possuem uma gestão eficiente e se elas protegem ou não o ambiente de forma efetiva.

(vi) avaliar o estabelecimento dos sítios da categoria de manejo APA, nas esferas federal, estadual e municipal;

(vii) construir propostas para subsidiar a gestão da categoria de manejo.

A metodologia deste trabalho envolveu o método hipotético-dedutivo e seus desdobramentos: (i) pesquisa exploratória de gabinete, por meio de revisão de literatura e pesquisa documental; (ii) pesquisa exploratória, com dados secundários sobre as APAs contidos no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) e em outras fontes de dados oficiais; e, (iii) pesquisa qualitativa, com atores chave e estudos piloto para elaborar e validar uma proposta de Índice para Avaliação do Grau de Estabelecimento de APAs (AGEAPA).

A relevância deste trabalho está em trazer uma discussão sobre as estratégias, ferramentas e procedimentos de criação, implantação e gestão de UC, em particular das APAs, que garantam o equilíbrio entre a proteção do ambiente, a ocupação humana, bem como o uso/acesso mais equitativo e dos recursos naturais, com sustentabilidade.

Portanto, esta tese buscou responder as questões formuladas dentro de um arcabouço teórico-conceitual e metodológico, que leva em consideração às múltiplas realidades, visões de mundo, modos de vida, atividades, regimes de apropriação dos recursos naturais e conhecimentos não científicos dos atores sociais, de forma a compreender a natureza dos conflitos existentes entre as comunidades locais, tradicionais, usuários e as APAs.

Espera-se que este trabalho subsidie informações aos gestores das APAs que os auxiliem numa gestão mais eficiente e em uma proteção ambiental mais efetiva de seus sítios, além do desenvolvimento das comunidades locais e tradicionais com sustentabilidade, a redução dos conflitos e a promoção de estratégias de proteção ambiental.

2 METODOLOGIA

A Metodologia deste trabalho envolveu o método hipotético-dedutivo e os seguintes procedimentos metodológicos: (i) pesquisa exploratória de gabinete, por meio de revisão de literatura e pesquisa documental; (ii) pesquisa exploratória, com dados secundários sobre as APAs contidos no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) e em outras fontes de dados oficiais, o que subsidiou uma avaliação do estabelecimento das APAs federais, estaduais e municipais; (iii) pesquisa qualitativa, com atores chave e estudos piloto para elaborar e validar uma proposta de Índice para Avaliação do Grau de Estabelecimento de APAs (AGEAPA).

A Figura 1 traz um mapa mental do método hipotético dedutivo e sua aplicação nesta tese. A Figura 2 traz uma sistematização da correlação entre os problemas norteadores da pesquisa e os objetivos a serem alcançados.

Figura 1: Mapa mental da tese.

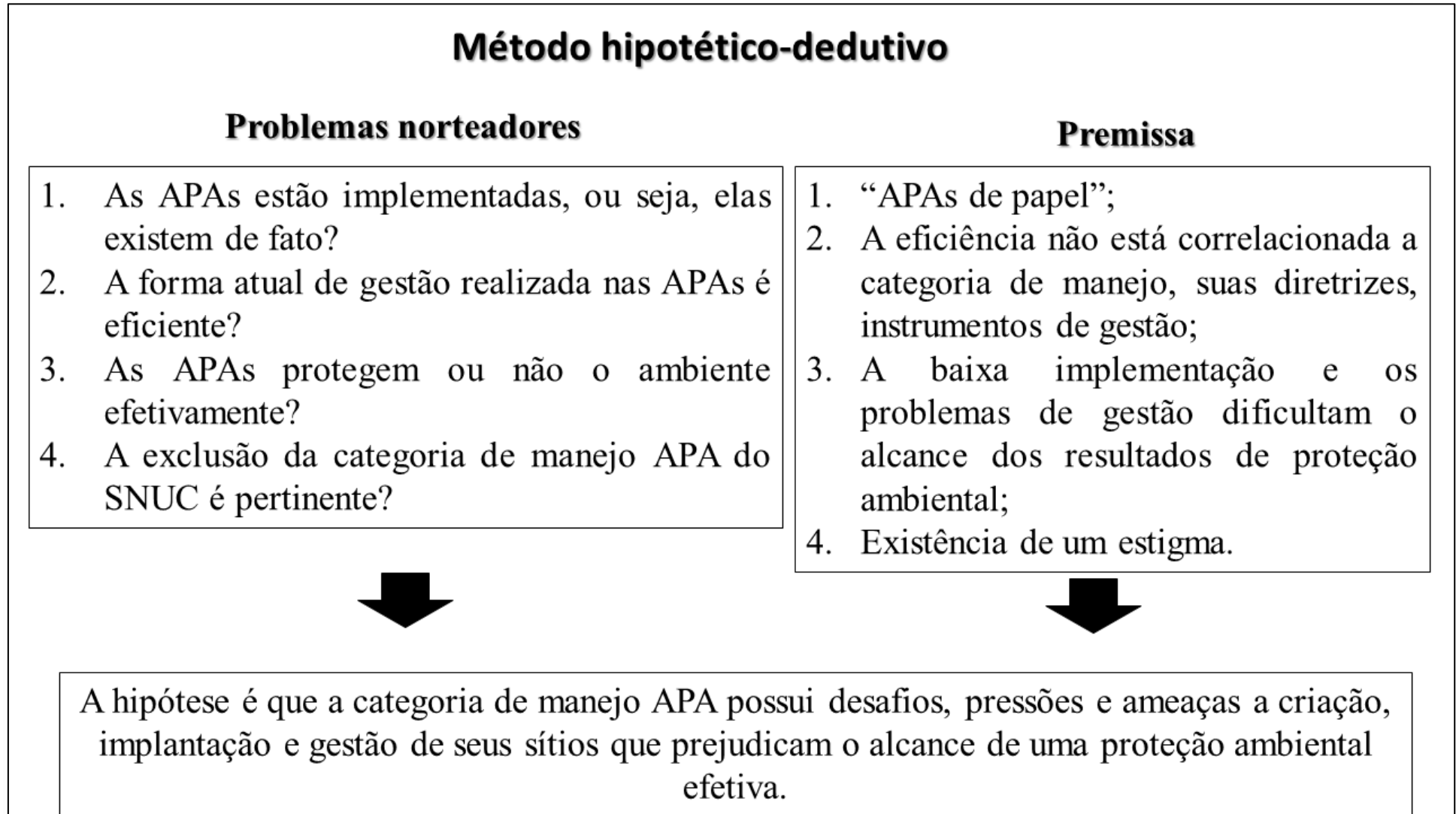
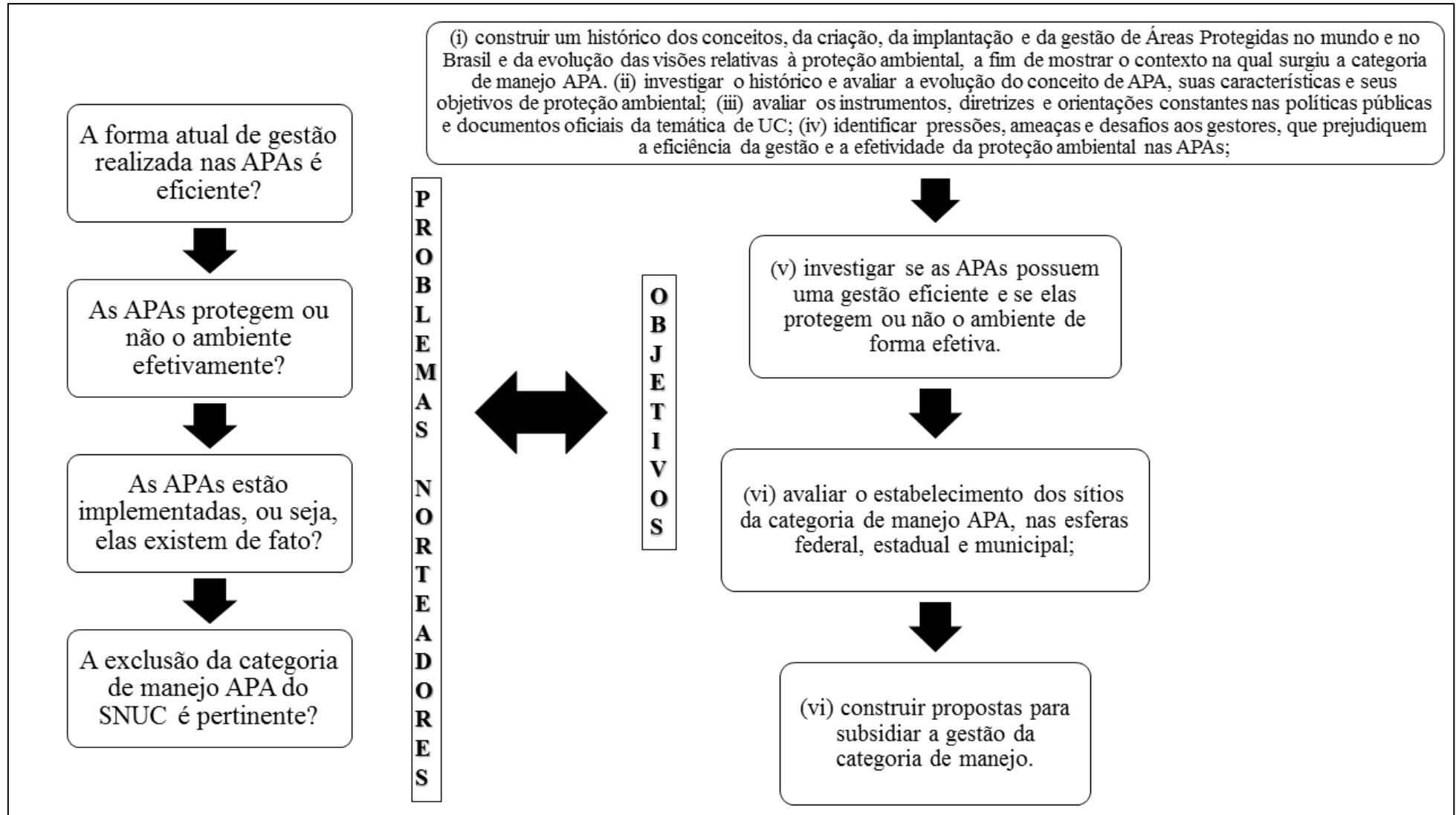


Figura 2: Correlação entre os problemas norteadores da pesquisa e os objetivos a serem alcançados.



A primeira parte desta tese é composta pela Revisão de Literatura, e seus desdobramentos revisão bibliográfica e pesquisa documental, que foi consolidada conforme os procedimentos abaixo.

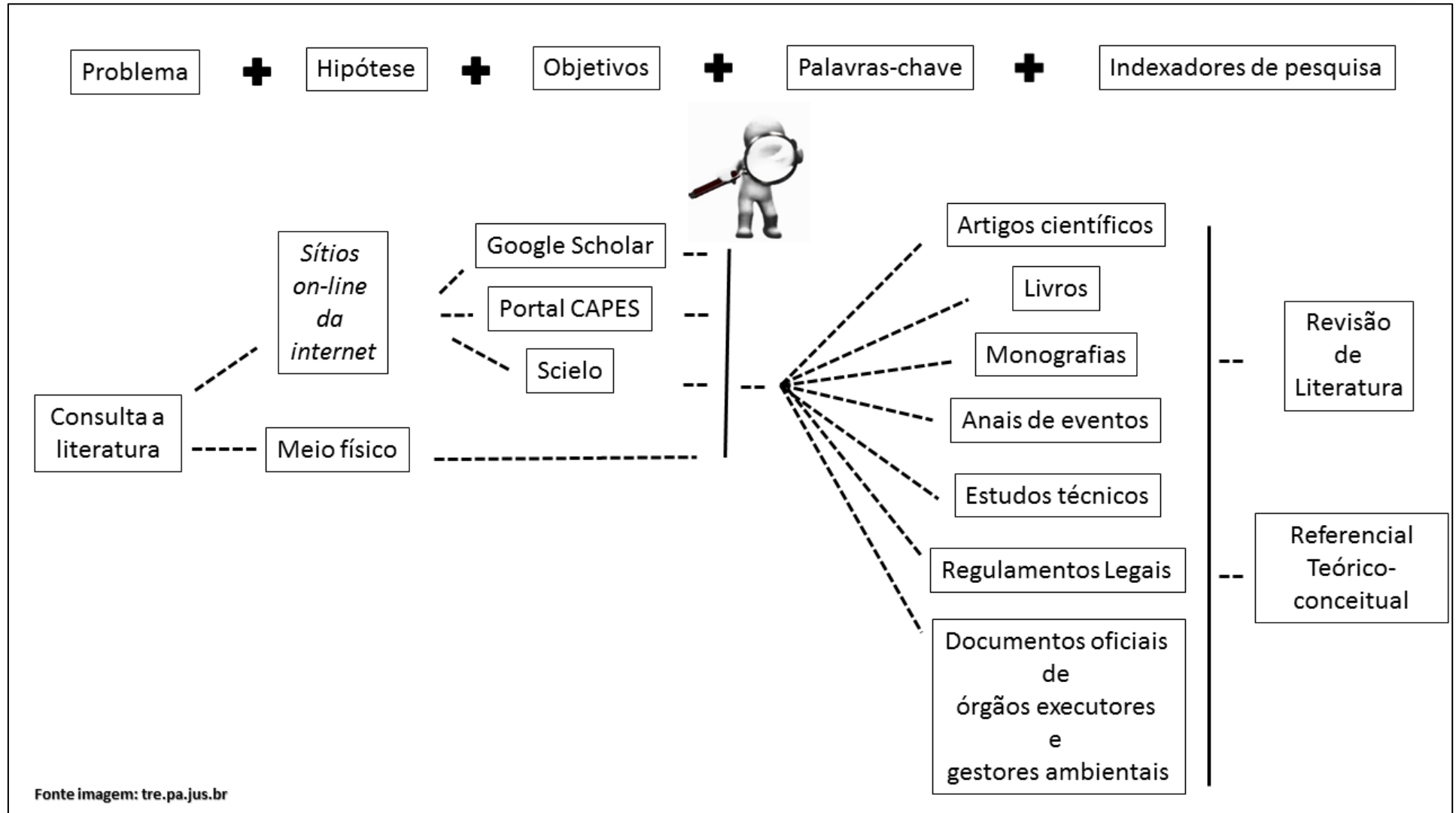
A consulta à literatura foi conduzida em diferentes páginas da *internet* como *Google Scholar*, portal *SciELO*, portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), livros, monografias (graduação, pós-graduação *lato sensu*, dissertações e teses), trabalhos publicados em anais de congressos, estudos de especialistas, regulamentos legais. Os documentos oficiais correlatos a temática foram adquiridos em sítios da internet dos órgãos executores ambientais e gestores de UC.

Os procedimentos de consulta se deram entre março de 2015 e abril de 2019. A escolha da literatura consultada e dos documentos oficiais teve como base o problema norteador da tese, a hipótese, os objetivos, as palavras-chave deste trabalho, além de indexadores de pesquisa¹. Depois, estruturou-se o material obtido em um capítulo de Referencial Teórico-Conceitual norteador da pesquisa e no capítulo da Revisão de Literatura.

A Figura 3 traz um fluxograma dos procedimentos metodológicos para elaboração da Revisão de Literatura e do Referencial Teórico-conceitual.

¹Área de Proteção Ambiental; Roteiro Metodológico para Gestão de Áreas de Proteção Ambiental; Roteiro Metodológico para Elaboração de Planos de Manejo Áreas de Proteção Ambiental; Plano de Manejo e Área de Proteção Ambiental; Plano de Manejo e participação; Plano de Manejo e conflitos; Zoneamento Ambiental e Área de Proteção Ambiental; Zoneamento Ambiental e participação; Zoneamento Ambiental e conflitos; gestão ambiental e Área de Proteção Ambiental; Área de Proteção Ambiental e participação; Área de Proteção Ambiental e conflitos; Área de Proteção Ambiental e percepção; Gestão e Área de Proteção Ambiental; Planejamento e Área de Proteção Ambiental; Sistema de Gestão Ambiental e Área de Proteção Ambiental; conservação e Área de Proteção Ambiental; *Evaluating effectiveness management of protected áreas*; *France Natural Park*; *France Natural Park conservation*; *France Natural Park management*; *France protected áreas*; *Germany Natural Park*; *Germany Natural Park conservation*; *Germany Natural Park management*; *Germany protected áreas*; *Guidelines for planning and management of protected áreas*; *nature conservation and preservation*; *nature conservation and preservation paradigm*; *nature conservation and preservation paradox*; *Portugal Protected Areas*; *Portugal Natural Park*; *Portugal Natural Park Conservation*; *Portugal Natural Park Management*; *Protected area with sustainable use of natural resources*; *protected áreas*; *Protected Planet*; *Spain Natural Park*; *Spain Natural Park Conservation*; *Spain Natural Park Management*; *Spain Protected Areas*.

Figura 3: Fluxograma dos procedimentos metodológicos para elaboração da Revisão de Literatura e do Referencial Teórico-conceitual.



Os Resultados desta tese trazem um subcapítulo com a avaliação da implementação ou estabelecimento das APAs, federais, estaduais e municipais e da categoria de manejo a nível do SNUC, a partir do levantamento e análise de dados secundários do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) e de outras fontes de dados oficiais. Também foi conduzida uma avaliação do CNUC como instrumento de comunicação e outra como de transparência, em outros dois subcapítulos.

A consulta aos dados das APA no CNUC seguiu os seguintes procedimentos metodológicos: uma consulta em "Gerar Relatórios de UC"² com os parâmetros de pesquisa: "Esfera Administrativa"(federal, estadual e municipal), categoria de manejo de UC (APA) e "selecionar todos" (seleção de todos os campos de informação), onde se gerou um relatório parametrizado do CNUC com informações individualizadas de todas as APAs datado de 28/04/2019. A Figura 4 traz um fluxograma dos procedimentos metodológicos de consulta ao relatório parametrizado do CNUC.

Figura 4: Fluxograma dos procedimentos metodológicos de consulta ao relatório parametrizado do CNUC.

The screenshot displays the 'Pesquisa Exploratória – coleta de dados secundários do CNUC' interface. It features a search form with the following fields: 'Nome da UC', 'Esfera Administrativa' (set to 'Federal'), 'Município', 'UF' (set to 'RJ'), 'Órgão Gestor', 'Categoria Manejo' (set to 'Ambiental'), and 'Região'. Below these are radio buttons for 'Formato relatório' (HTML Formatted, HTML Tabular, CSV). A section titled 'Seleção dos campos que você deseja que apareçam no relatório:' contains a list of checkboxes, with 'Selecionar todos' checked. A red arrow points from the 'Seleção dos campos' section to the 'Unidades de Conservação' table. The table lists various units, including 'Área de Proteção Ambiental Annatombem'.

Elaborado pelo Autor (2019).

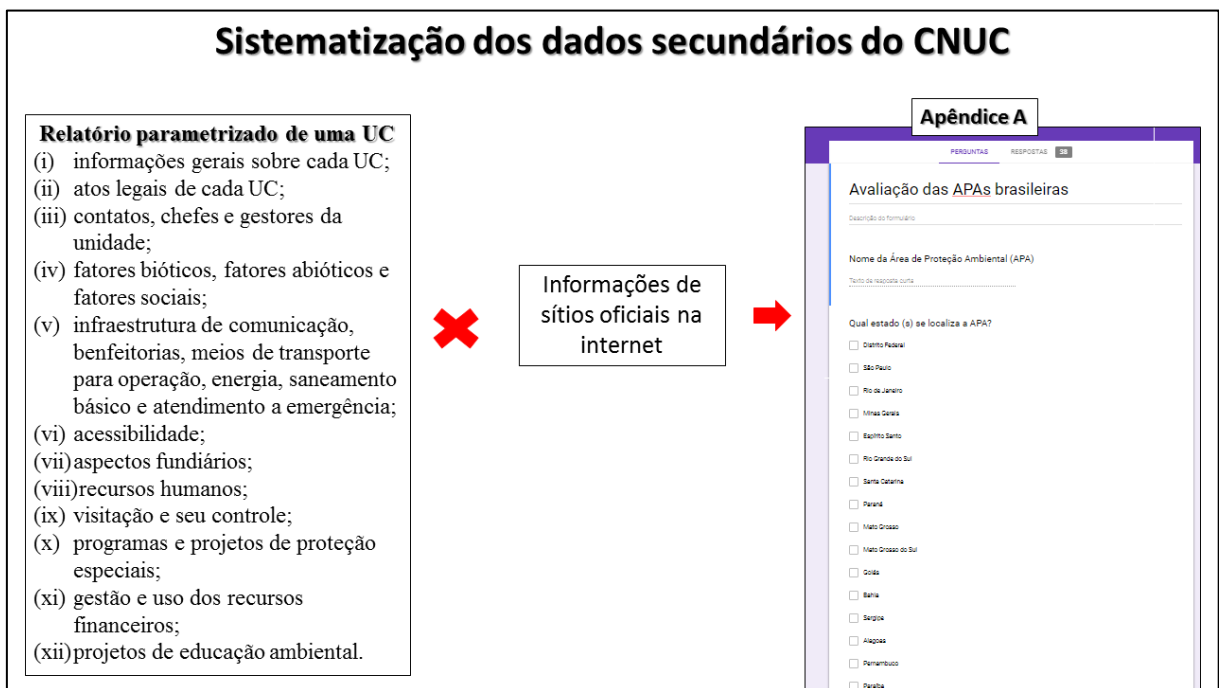
Os dados das APAs derivados do relatório parametrizado do CNUC foram sistematizados por meio de um questionário do *Google Forms* (APÊNDICE A). A informações

² <http://sistemas.mma.gov.br/cnuc/index.php?ido=relatorioparametrizado.exibeFormularioPortal>.

produzidas foram organizadas em tabelas, em um editor de planilhas digital, para subsidiar a avaliação do estabelecimento das APAs. Os grupos categóricos da análise foram: nome da APA; estado (s) de abrangência; município (s) de abrangência; bioma(s) protegidos; ambiente(s) protegido(s) (continental ou marinho); categoria de Área Protegida da IUCN; e esfera do poder (federal, estadual e municipal).

Os dados do relatório parametrizado do CNUC também foram comparados com os seus correspondentes em sítios oficiais da internet de órgãos gestores e documentos oficiais *on-line*, para verificação da adequação dos cadastros das APAs. A Figura 5 traz um fluxograma dos procedimentos metodológicos de sistematização dos dados do relatório parametrizado do CNUC e comparação com dados de dados secundários oficiais.

Figura 5: Fluxograma dos procedimentos metodológicos de sistematização dos dados do relatório parametrizado do CNUC e comparação com dados de dados secundários oficiais.



Elaborado pelo Autor (2019).

A investigação do CNUC como instrumento de transparência das informações do SNUC acerca do processo de gestão de APAs foi conduzida conforme os seguintes procedimentos: uma análise da estrutura do relatório parametrizado do CNUC onde investigou-se ele fornece informações suficientes e adequadas que evidenciar se uma APA cumpre as exigências do SNUC para gestão de uma UC. A partir da análise da estrutura do relatório parametrizado do CNUC procurou-se identificar fragilidades da ferramenta do cadastro.

A investigação do CNUC como instrumento de comunicação seguiu os seguintes procedimentos: levantou-se os *e-mails* de contato nos seus respectivos relatórios parametrizados do CNUC. Depois foram disparados *e-mails* com um convite a participação da pesquisa desta tese³ para todos os contatos levantados, a fim de verificar quantos *e-mails* são inexistentes, quantos serão respondidos, negativamente ou positivamente, e quantos não serão respondidos.

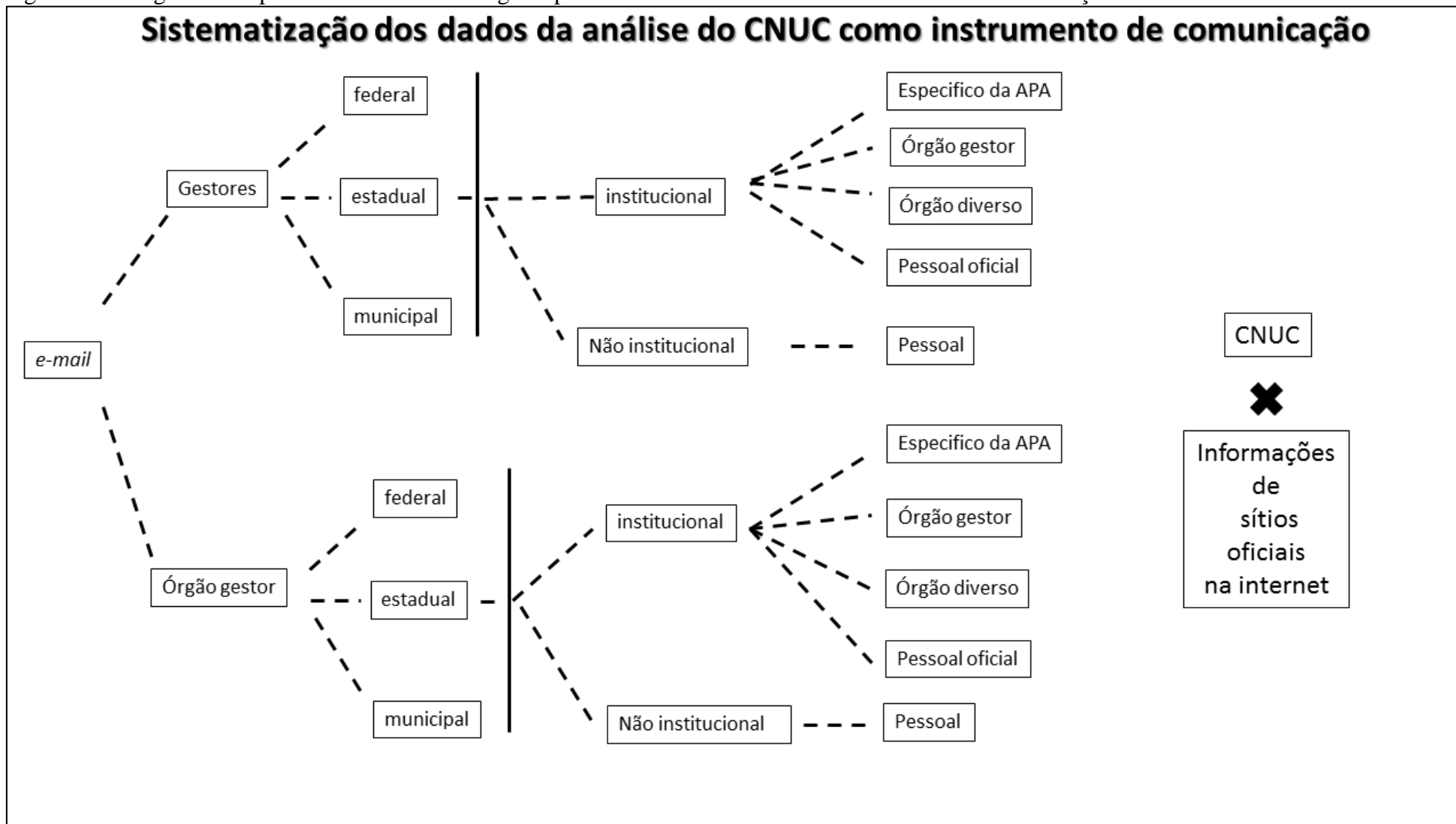
Os *e-mails* de contanto foram categorizados nos seguintes grupos de análise: (a) dos gestores de APAs e (b) dos órgãos gestores. Os subgrupos de análise foram: (a) federal; (b) estadual; e (c) municipal. Em cada esfera do poder foram categorizados os *e-mails* institucionais e não institucionais. Os institucionais foram separados em: (a) específico da APA; (b) do órgão gestor da APA; (c) de um órgão diverso a gestão da APA; (d) pessoal oficial. Os não institucionais são *e-mails* pessoais de provedores grátis ou pagos.

Também se conduziu uma verificação da atualização dos *e-mails* de contato, a partir da comparação dos cadastrados no CNUC com os constantes em sítios dos órgãos gestores na *internet* ou em outros sítios oficiais.

Considerou-se o ideal para comunicação os *e-mails* institucionais específicos da unidade ou setor gestor de UC, por eles serem usualmente os mais consolidados em caso de mudança de gestor ou na estrutura do órgão gestor. Durante esta análise só foi contabilizado um *e-mail* de contato por APA, conforme a seguinte ordem: não institucional < institucional pessoal < institucional de órgão diverso < institucional do órgão gestor < institucional específico da APA ou de setor gestor de UC. A Figura 6 traz um Fluxograma dos procedimentos metodológicos para análise do CNUC como instrumento de comunicação.

³ A carta foi feita de forma oficial pelo Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) como forma de convite a participação dos gestores no projeto de pesquisa.

Figura 6: Fluxograma dos procedimentos metodológicos para análise do CNUC como instrumento de comunicação.



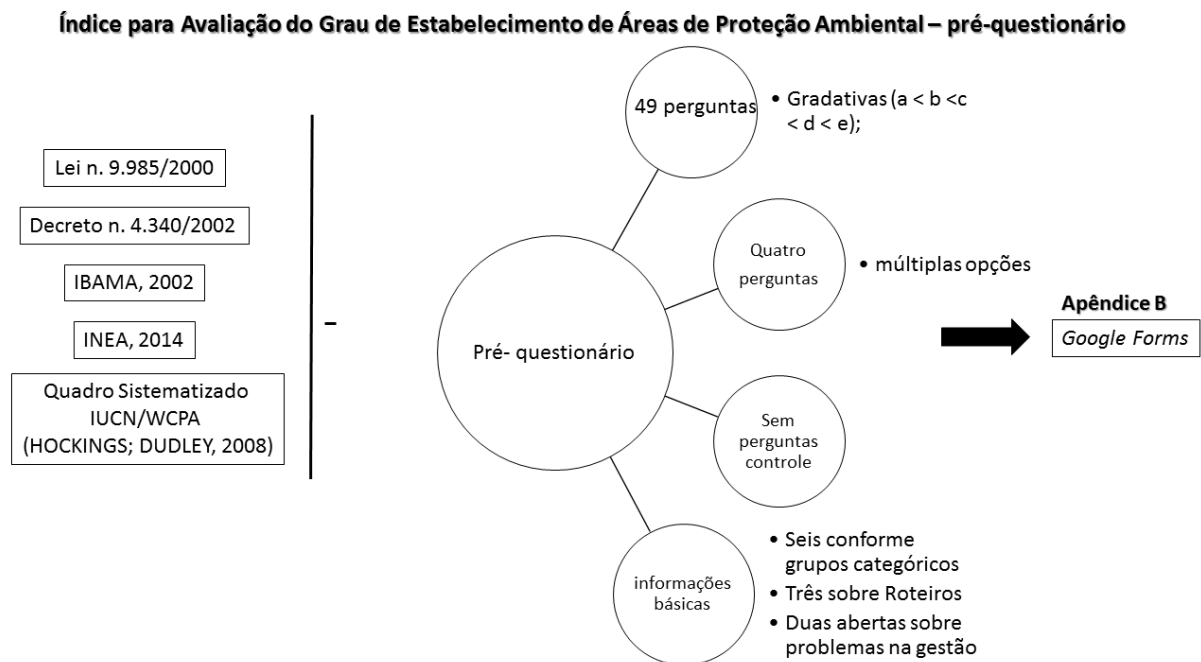
Elaborado pelo Autor (2019).

Ainda nos Resultados desta tese tem-se o quarto subcapítulo com a elaboração de um Índice para a Avaliação do Grau de Estabelecimento de Áreas de Proteção Ambiental (AGEAPA) a partir de uma pesquisa qualitativa com atores chave. A elaboração do AGEAPA foi estruturada em duas partes. A primeira, com o desenvolvimento de um questionário que teve como objetivo subsidiar dados primários para a composição do índice de sítios individuais. A segunda parte onde se criou um Quadro Sistematizado com a estrutura do AGEAPA.

Na confecção do questionário, elaborou-se um pré-questionário que visou englobar todos os critérios (fatores) de análise para uma APA ser considerada implementada. O pré-questionário foi estruturado com base nas determinações do SNUC, Decreto nº. 4.340/2002 para criação, implantação e gestão de UC, que incidem nos sítios da categoria de manejo APA, além das orientações de Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis [IBAMA] (2002) e Instituto Estadual do Ambiente [INEA] (2014), diretrizes de acordos internacionais sobre Áreas Protegidas e a literatura consultada.

O pré-questionário foi desenvolvido em um formato de pesquisa quantitativa, somente com questões fechadas. Num total de 49 perguntas com cinco opções de respostas gradativas ($a < b < c < d < e$) e quatro perguntas com opções de marcar também gradativas, onde cada resposta equivale a uma parte igual do valor total da pergunta. Nenhuma das perguntas do questionário exercia a função de controle. A Figura 7 traz um fluxograma com os procedimentos metodológicos para elaboração do pré-questionário.

Figura 7: Fluxograma com os procedimentos metodológicos para elaboração do pré-questionário.



Elaborado pelo Autor (2019).

Também existiam no pré-questionário 11 perguntas sobre informações básicas da APA, sendo que seis delas serviriam para criar grupos amostrais para análise nos mesmos moldes da análise de dados secundários desta tese⁴. Além de três perguntas sobre uso de um Roteiro Metodológico para Gestão ou outro documento de orientação a gestão. No final do pré-questionário, havia duas perguntas abertas para os gestores explicitarem os problemas a gestão dos seus sítios e dar possíveis soluções. O preenchimento de ambas não era obrigatório. O preenchimento do pré-questionário foi planejado para ser realizado em uma plataforma *on-line* e digital de questionário – *Google Forms*®.

Em seguida foi feita uma consulta a atores-chave que integram órgãos gestores de APAs, organizações e pesquisadores da temática de UC, onde os mesmos teceram críticas, aconselhamentos e sugestões sobre o pré-questionário. A partir da consulta a atores-chave se reformulou o pré-questionário.

A confecção do Quadro Sistematizado com a estrutura do índice AGEAPA teve como base as orientações da *International Union for Conservation of Nature/World Commission on Protected Areas* (IUCN-WCPA), contidas em Becerra e Bravo (2008), Hockings (2004), Hockings e Dudley (2008), Coad et al. (2015) e de Leverington et al. (2010).

⁴ Nome da APA; estado (s) de abrangência; município (s) de abrangência; bioma(s) protegidos; ambiente(s) protegido(s); e esfera do poder (federal, estadual e municipal).

O Quadro Sistematizado seguiu a estrutura comum da IUCN para índices de avaliação da gestão de áreas protegidas. Cada pergunta do questionário elaborado corresponde a um fator (critério) do índice e suas respostas são ranqueadas em valores de 0-100. Os fatores do AGEAPA são organizados nos seguintes indicadores: (1) Contexto; (2) Planejamento; (3) Insumos; (4) Processos; e, (5) Produtos e Serviços/Resultados, de acordo com as orientações da IUCN-WCPA (HOCKINGS; DUDLEY, 2008).

Os Indicadores do AGEAPA receberam graus de ponderação de acordo com grau de significância de cada um deles para implementação de Áreas Protegidas, como sugerem Coad et al. (2015). Os níveis de ponderação variaram em uma escala de 1-5, conforme o grau de importância do indicador em relação ao estabelecimento do sítio, ou da categoria de manejo APA, conforme as orientações contidas em Leverington et al. (2010).

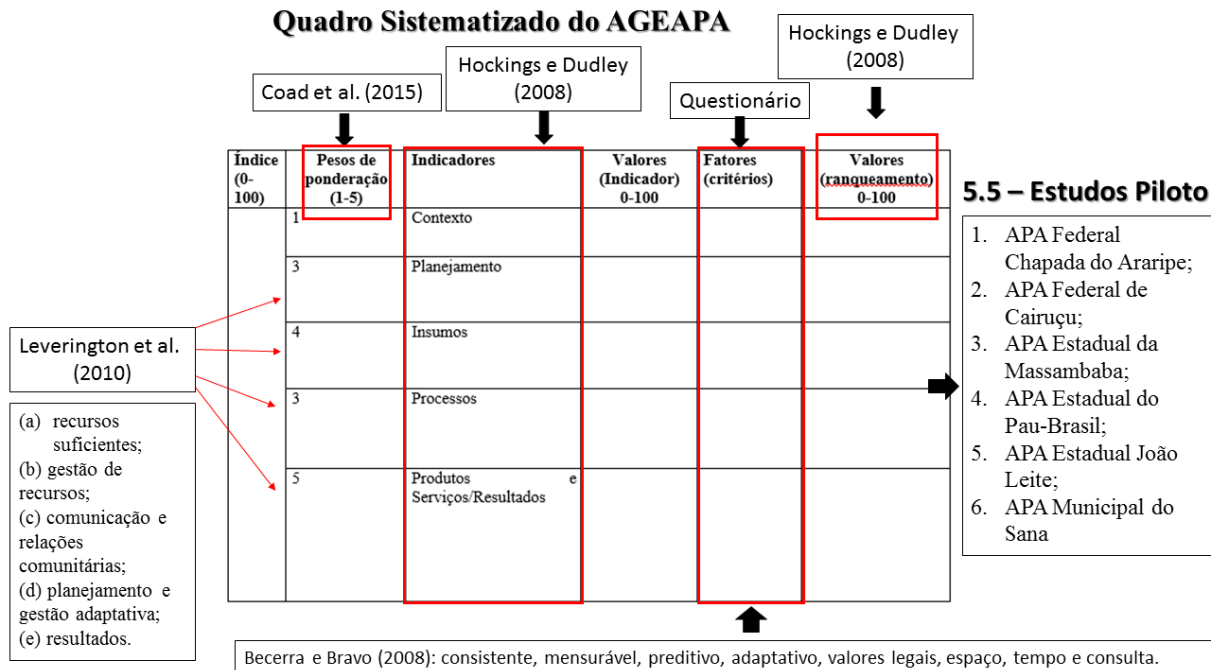
Nesse caso, Leverington et al. (2010), correlacionaram a implementação de uma Área Protegida, principalmente a: (a) recursos suficientes; (b) gestão de recursos; (c) comunicação e relações comunitárias; (d) planejamento e gestão adaptativa; e, (e) resultados.

O indicador Produtos e Serviços/Resultados recebeu o grau de ponderação “5”, pois ele em sua totalidade é correlato a implementação de uma Área Protegida. O Insumos recebeu o grau de ponderação “4”, pois os recursos compõem quase completamente o indicador. O Processos recebeu o grau de ponderação “3”, por somente ter como correlato a implementação comunicação e relações comunitárias. O Planejamento também recebeu o grau de ponderação “3”, por somente ter como correlato o planejamento e gestão adaptativa. Já o Contexto não possui nenhum fator com correlação à implementação de Áreas Protegidas e, por isso, ele recebeu grau de ponderação “1”.

O cálculo do AGEAPA foi planejado para ser executado por meio de uma Média Ponderada entre os valores dos fatores e os graus de ponderação dos seus respectivos indicadores, a fim de dirimir a generalização de uma medida de tendência central.

A Figura 8 traz a sistematização do AGEAPA.

Figura 8: Sistematização do AGEAPA.



Elaborado pelo Autor (2019).

O quinto e último subcapítulo do Resultados desta tese envolve os estudos piloto em seis APAS (APA Federal Chapada do Araripe; APA Federal de Cairuçu; APA Estadual da Massambaba; APA Estadual do Pau-Brasil; APA Estadual João Leite; APA Municipal do Sana). Nelas foi aplicado o questionário junto aos seus gestores e com suas respostas compôs-se o AGEAPA de cada uma das respectivas APAs. O objetivo foi analisar a robustez do índice proposto e revisar sua estrutura, com base nas críticas, aconselhamentos e sugestões dos participantes quanto o questionário. Os participantes dos estudos foram convidados a partir do contato via *e-mail*. Os resultados foram apresentados na forma de tabelas constantes no Apêndice D.

A Discussão desta tese foi dividida em quatro subcapítulos (i) uma discussão sobre a correlação entre a categoria de manejo APA e suas correspondentes internacionais; (ii) uma discussão sobre a má fama da categoria de manejo APA; (iii) uma discussão sobre a APA ser ou não eficiente na gestão e efetiva na proteção ambiental; (iv) recomendações para o aprimoramento da criação, implantação e gestão de APAs.

O último capítulo envolve a conclusão desta tese com as respostas das perguntas norteadoras, corroboração ou refutação da hipótese, averiguação da premissa e alcance dos objetivos desta pesquisa.

3 REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

3.1 Considerações sobre as abordagens multi, inter e transdisciplinar

Nesta tese é empregada uma abordagem dentro da perspectiva da interdisciplinaridade para a construção e explicação da realidade e, conseqüentemente, para solução do problema norteador da pesquisa. A escolha da interdisciplinaridade se pauta nas considerações de Gonçalves, Branquinho e Felzenszwalb (2011) e de outros autores, que consideram que as estratégias disciplinares não dão conta dos problemas referentes a temática ambiental e, pelo contrário, fazem parte deles.

Reconhece-se que o conhecimento disciplinar⁵ foi importante para o avanço de seus campos específicos e do conhecimento. Entretanto, as disciplinas consideradas de forma desconexa não proporcionam o saber necessário para compreensão da complexidade das relações do mundo. A disciplina causa a divisão do trabalho e do conhecimento, o que provoca a não comunicação entre os diferentes campos, o que dificulta o conhecimento da realidade (CASANOVA, 2006).

A interdisciplina é o desenvolvimento de um raciocínio construtivo teórico-experimental, intersubjetivo, crítico, histórico e criador de alternativas, por meio da articulação das distintas disciplinas e de seus profissionais disciplinares, ou não. Por isso, o conhecimento interdisciplinar gera novos vínculos entre as ciências e as humanidades. Ele procura compreender o conjunto em que se inserem as distintas disciplinas em seus esforços de articulação (CASANOVA, 2006).

A interdisciplinaridade possui um rigor maior em comparação com as distintas disciplinas, na busca pelo conhecimento. Por meio do conhecimento interdisciplinar torna-se possível conhecer melhor a totalidade do conhecimento e a complexidade do mundo e suas relações (CASANOVA, 2006).

As especialidades interdisciplinares surgiram da necessidade de se compreender a totalidade de um problema sem considerá-lo como a soma de suas partes. Na interdisciplinaridade deve-se priorizar "o aprender que permite aprender e acumular novos conhecimentos e habilidades, que por sua vez permitem a capacitação de alguém como profissional, como trabalhador manual e intelectual, como cidadão e como pessoa". (CASANOVA, 2006, p. 20-21). Nessa linha teórica deve-se realizar os trabalhos de forma

⁵ O termo disciplina está relacionado com a formação dentro das grandes divisões do saber em uma universidade, a disciplina que se transmite e a que o indivíduo adquire durante um trabalho intelectual. O propósito da disciplinaridade é o rigor e a exatidão para o domínio de um saber (CASANOVA, 2006).

coletiva, com pessoas advindas de distintas disciplinas, que devem se aproximar com uma linguagem comum ou uma área comum (CASANOVA, 2006).

Para Jantsch (1979) apud Sommerman (2005) a multidisciplinaridade é um sistema de um nível só, de múltiplos objetivos e sem nenhuma cooperação entre as disciplinas. A pluridisciplinaridade avança no sentido da cooperação, mas ainda sem uma coordenação. A interdisciplinaridade já é um sistema de dois níveis, objetivos múltiplos, cooperação entre disciplinas com a coordenação de uma delas em nível superior com objetivo de aprofundar a intersubjetividade. Já a transdisciplinaridade é multidimensional e multifinalística.

Segundo Sommerman (2005) não existe um texto que sintetize as diferentes acepções dadas pelos diversos autores quanto o conceito de interdisciplinaridade, mas é possível distinguir dentro das inúmeras concepções três graus de interdisciplinaridade: Grau 1 - onde os métodos de uma disciplina são transferidos à outra de forma a conduzir novos resultados (interdisciplinaridade do tipo pluridisciplinar ou fraca); Grau 2 - onde há uma transferência de métodos e conceitos entre duas disciplinas de forma a gerar novas análises epistemológicas e um mútuo aprendizado com base no diálogo entre disciplinas (interdisciplinaridade forte); Grau 3 - onde há uma posição metodológica e epistemológica definida que promove um diálogo com os conhecimentos considerados não científicos e considera os diferentes níveis do sujeito e da realidade (interdisciplinaridade do tipo transdisciplinar). Assim, não há fronteiras estanques de níveis de cooperação entre as disciplinas.

3.2 Considerações sobre os conceitos na literatura de áreas protegidas

3.2.1 Proteção, preservação e conservação do ambiente

Existe grande confusão entre alguns termos e conceitos encontrados na literatura consultada sobre Áreas Protegidas, o que causa uma incompreensão ou mal entendimento quando da leitura dos textos.

Termos como proteção, preservação e conservação do ambiente (biodiversidade e natureza) são muitas vezes utilizados como sinônimos. Porém, eles explicitam diferentes visões sobre a relação homem x natureza. No caso da literatura internacional consultada utiliza-se o termo *nature conservation*, ou conservação da natureza, sem distinção das diferentes relações homem x natureza.

Nesta tese irá se adotar o uso dos termos proteção, preservação ou conservação do ambiente (ou ambiental) em detrimento das suas variantes - biodiversidade, selvagem e natureza, pois elas remetem a uma visão de mundo preservacionista.

Nos casos em que os termos biodiversidade, selvagem e natureza forem utilizados com aspas, eles irão se referir a concepção preservacionista das relações homem x natureza. Quando utilizados sem as aspas, os termos irão se referir à visão conservacionista, onde se considera que não existe uma natureza intocada pelo homem, ou seja, selvagem e prístina. Na visão conservacionista a biodiversidade contém elementos da agrodiversidade e domesticados, além nativos. Excetuam-se os casos onde os termos natural e selvagem constarem na nomenclatura de uma categoria de Área Protegida ou em uma citação direta. Procurou-se neste trabalho evitar a visão onde a interação humana com o ambiente se manifesta sempre de forma predatória, onde o homem é sempre um gerador de impactos ambientais⁶ negativos e de degradação do ambiente.

Primeiramente foi feita uma leitura crítica do SNUC, Lei que norteia a criação, implantação e gestão de UC no Brasil (BRASIL, 2000). O SNUC prevê, em geral, duas concepções de relação homem e natureza, a preservação e a conservação, sendo a proteção o conceito “guarda-chuva”⁷.

Para o SNUC (BRASIL, 2000), a preservação ambiental envolve um:

Conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais (BRASIL, 2000, art. 2, V).

Enquanto, a conservação ambiental é:

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 (BRASIL, 2000, art. 2, II).

O SNUC separa as categorias de manejo de UC (tipos) em dois grupos, Proteção Integral e Uso sustentável, com base nesses dois conceitos descritos acima. A grande diferença entre as UC do grupo de Proteção Integral e as do grupo de Uso Sustentável envolve o uso dos recursos naturais.

⁶ Impacto Ambiental segundo a Resolução CONAMA n. 001/1986, diz respeito à “qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais.”Ele pode ser negativo ou positivo.

⁷ Não se pretende neste trabalho se aprofundar nas discussões teóricas sobre preservação e conservação do ambiente, sob diferentes óticas, por não ser esse o foco desta tese.

Nas UC do grupo de Proteção Integral somente são permitidos os usos indiretos dos recursos naturais, ou seja, aqueles que não envolvem consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais (BRASIL, 2000, Art. 2º, IX).

Segundo o SNUC, dentre as categorias de manejo do grupo de Unidades Proteção Integral tem-se:

Estação Ecológica (ESEC): categoria de manejo destinada à “preservação da natureza” e a pesquisa científica. A intervenção humana direta somente poderá se dar na forma de medidas de restauração de ecossistemas, manejo de espécies para “preservar a biodiversidade” e pesquisa científica controlada. A visitação somente é permitida com o objetivo educacional. O domínio é público e áreas particulares devem ser desapropriadas.

Reserva Biológica (REBIO): categoria de manejo destinada à “preservação da biodiversidade” e dos demais atributos “naturais” existentes em seus limites cartográficos. A intervenção humana direta somente poderá se dar na forma de medidas recuperação de ecossistemas, pesquisa científica e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio “natural”, a “biodiversidade” e os processos ecológicos “naturais”. A visitação somente é permitida com o objetivo educacional. O domínio é público e áreas particulares devem ser desapropriadas.

Parque Nacional (PARNA) e suas variantes estadual e natural municipal: categoria de manejo destinada à preservação dos ecossistemas “naturais” de grande relevância ecológica e beleza cênica. Nele se permite o desenvolvimento de atividades recreativas, de turismo ecológico, educativas e de interpretação ambiental, além de permitir a realização de pesquisas científicas e medidas de restauração e recuperação de ecossistemas. O domínio é público e áreas particulares devem ser desapropriadas.

Monumento Natural (MONA): categoria de manejo destinada à “preservação” de sítios naturais singulares, raros e de grande beleza cênica, como por exemplo formações geológicas. A visitação e pesquisa científicas são permitidas conforme restrições do sítio. Pode ser constituída de áreas particulares, desde que as atividades realizadas nessas áreas sejam compatíveis com os objetivos da UC. Em caso contrário deverá haver desapropriação.

Refúgio da Vida Silvestre (RVS): categoria de manejo destinada à proteção de ambientes naturais com objetivo de assegurar condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora e da fauna. A visitação e pesquisa científicas são permitidas conforme restrições do sítio. Pode ser constituída de áreas particulares, desde que as atividades realizadas nessas áreas sejam compatíveis com os objetivos da UC. Em caso contrário deverá haver desapropriação.

As UC do grupo de Uso Sustentável permitem os usos diretos dos recursos naturais, ou seja, aqueles que envolvem coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais (BRASIL, 2000, Art. 2º, X), desde que se compatibilize a “conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais” (BRASIL, 2000, Art. 7º, II, §2º).

Segundo o SNUC, dentre as categorias de manejo do grupo de Unidades de Uso Sustentável tem-se:

Área de Proteção Ambiental (APA): categoria de manejo dotada de atributos naturais, estéticos e culturais importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas. Geralmente, o sítio possui uma área extensa, com o objetivo de proteger a diversidade biológica, ordenar o processo de ocupação humana e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. Ela pode ser constituída por terras públicas e privadas. O uso dos recursos naturais, a ocupação humana, a visitação e a pesquisa científicas são permitidas conforme restrições do sítio.

Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE): categoria de manejo de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana e com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional. Possui o objetivo de manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso dos recursos naturais, de forma que os compatibilize com os objetivos da unidade. Pode ser constituída por terras públicas e privadas. O uso da propriedade privada é regulado pelas restrições do sítio.

Floresta Nacional (FLONA) e suas variantes estadual e municipal: categoria de manejo com cobertura florestal onde predominam espécies nativas. Visa o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas. O domínio é público e as áreas particulares devem ser desapropriadas. É admitida a permanência de populações tradicionais que a habitam desde sua criação e a visitação conforme as restrições do sítio.

Reserva Extrativista (RESEX): categoria de manejo onde há uma área natural utilizada por comunidades extrativistas tradicionais que exercem suas atividades baseadas no extrativismo, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte. O objetivo é compatibilizar o uso tradicional sustentável dos recursos naturais existentes e a proteção dos meios de vida e da cultura dessas populações. Permite a visitação pública compatível aos modos de vidas dos tradicionais e a pesquisa científica. O domínio é público e as áreas particulares devem ser desapropriadas. As comunidades tradicionais são permitidas a moradia e uso dos recursos naturais por meio de Termo de Concessão.

Reserva de Fauna (REFAU): categoria de manejo onde há uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas. Tem como objetivo a realização de estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos. Permite a visitação pública. O domínio é público e as áreas particulares devem ser desapropriadas.

Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS): categoria de manejo onde há uma área natural que abriga comunidades tradicionais. Estes tradicionais devem usar sistemas sustentáveis de exploração de recursos naturais desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais. Tem como objetivo preservar a natureza e assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos de vida e atividades dos tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar seus conhecimentos e técnicas de manejo do ambiente. Permite visitação pública desde que compatível com os interesses das comunidades tradicionais e restrições do sítio. Permite a pesquisa científica, principalmente correlata aos modos de vida e atividades dos tradicionais, conforme restrições do sítio. O domínio é público e as áreas particulares devem ser desapropriadas. As comunidades tradicionais são permitidas a moradia e uso dos recursos naturais por meio de Termo de Concessão.

Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN): única categoria de manejo com domínio exclusivo da propriedade privada, conseqüentemente a autoridade e responsabilidade na gestão é exclusiva do (s) proprietário (s). É gravada como UC com perpetuidade em Termo de Compromisso. Têm como objetivo conservar a biodiversidade. Permite a pesquisa científica e a visitação turística, recreativa e educacional.

Assim nota-se que, em geral, as UC do grupo de Proteção Integral seguem a linha da preservação ambiental e as do grupo de Uso Sustentável a linha da conservação ambiental, em algum grau.

Cabe destacar que a preservação ambiental prega que áreas de beleza cênica, paisagística ou de biodiversidade “natural” relevantes devem ser preservadas como parcelas representativas ou de interesse ambiental. No interior dessas áreas passam a não ser permitida a residência de pessoas ou o uso direto dos recursos naturais, mesmo pelas populações consideradas tradicionais que habitam essas áreas (DUDLEY, 2008; DIEGUES, 2001).

A visão preservacionista defende a “preservação da biodiversidade” em sua forma mais “natural” ou “selvagem” possível, o homem é visto como uma fonte de perturbação ou de

impactos ambientais negativos aos “ecossistemas naturais” ou “habitat” e seus funcionamentos (DUDLEY, 2008).

Conforme Diegues (2001):

A concepção dessas Áreas Protegidas provém do século passado, tendo sido criadas primeiramente nos Estados Unidos, a fim de proteger a *vida selvagem* (*wilderness*) ameaçada, segundo seus criadores, pela civilização urbano-industrial, destruidora da natureza. A ideia subjacente é que, mesmo que a biosfera fosse totalmente transformada, domesticada pelo homem, poderiam existir pedaços do *mundo natural* em seu estado primitivo, anterior à intervenção humana. No entanto, mais do que a criação de um espaço físico, existe uma concepção específica de relação homem/natureza, própria de um tipo de naturalismo [...] Para o naturalismo da proteção da natureza do século passado, a única forma de proteger a natureza era afastá-la do homem, por meio de ilhas onde este pudesse admirá-la e reverenciá-la. Esses lugares paradisíacos serviriam também como locais selvagens, onde o homem pudesse refazer as energias gastas na vida estressante das cidades e do trabalho monótono. Parece realizar-se a reprodução do mito do paraíso perdido, lugar desejado e procurado pelo homem depois de sua expulsão do Éden (DIEGUES, 2001, p. 17).

Para o autor, a preservação ambiental advém do paradigma moderno, cartesiano e judaico cristão, onde o homem não se vê como parte da “natureza” e essa é tida como algo a ser explorado ou contemplado (DIEGUES, 2001).

Em contrapartida, a visão da conservação ambiental defende que o homem faz parte da natureza e que o manejo humano possui benefícios comprovados para o ambiente. Segundo essa linha de pensamento, muitos dos ambientes hoje de interesse ambiental existem devido a interferência humana milenar, principalmente de comunidades tradicionais. Os conservacionistas defendem que muitos ambientes podem deixar de existir caso a relação homem x natureza seja interrompida. Ainda, relatam a existência de diversas práticas conhecidas como boas práticas de manejo e práticas sustentáveis, que auxiliam na recuperação e manutenção do ambiente (BENSUSAN, 2006; DIEGUES, 2001; DUDLEY, 2008; VALLEJO, 2017).

A conservação pressupõe que a natureza pode ser usada de uma forma racional pelo homem, um uso sustentável dentro dos limites de sua resiliência. Assim, o conservacionismo é uma prática social e, por isso, varia conforme diferentes concepções e formas de se ver a natureza (DIEGUES, 2001). Para essa corrente de pensamento, excluir o homem das Áreas Protegidas pode gerar uma grande injustiça, principalmente no caso das comunidades tradicionais (BENSUSAN, 2006; DIEGUES, 2001).

De acordo com Diegues (2001, p. 24), "a conservação da diversidade biológica e a cultural devem caminhar juntas", pois a expulsão de populações também costuma contribuir para a degradação de ecossistemas frágeis.

Nesse contexto, tem-se a Área de Proteção Ambiental (APA), objeto de estudo desta tese, uma categoria de manejo de UC do SNUC do grupo de Uso Sustentável, uma Área Protegida *stricto sensu* sob a visão da conservação ambiental. A categoria de manejo APA estar sob a linha conservacionista, não significa que ela não possa reservar determinadas áreas com menor intervenção humana, mas que sua concepção não envolve manter áreas intocadas ou prístinas, ou seja, “naturais” ou “selvagens”. É uma questão de olhar, de lente de observação. Neste trabalho se utilizará da perspectiva conservacionista para a construção e explicação da realidade e, conseqüentemente, para a solução do problema norteador da pesquisa.

A APA, assim como todas as categorias de Áreas Protegidas, nasceu e está sob a histórica influência de diversas visões de mundo. Ela resulta do processo histórico de uso e cobertura da terra, uso e acesso aos recursos naturais, expressados pelo domínio e posse da terra (e mar) e de seus recursos naturais. Para melhor entender as APAs, a criação, implantação e gestão de seus sítios, torna-se necessário compreender essa dinâmica que remonta uma temporalidade muito anterior ao conceito moderno de Áreas Protegidas *stricto sensu*, discussão do primeiro item da Revisão de Literatura desta tese.

3.2.2 Gestão Ambiental e Governança

Uma confusão conceitual muito comum é a que envolve os conceitos de gestão ambiental e de governança e a diferença entre os dois.

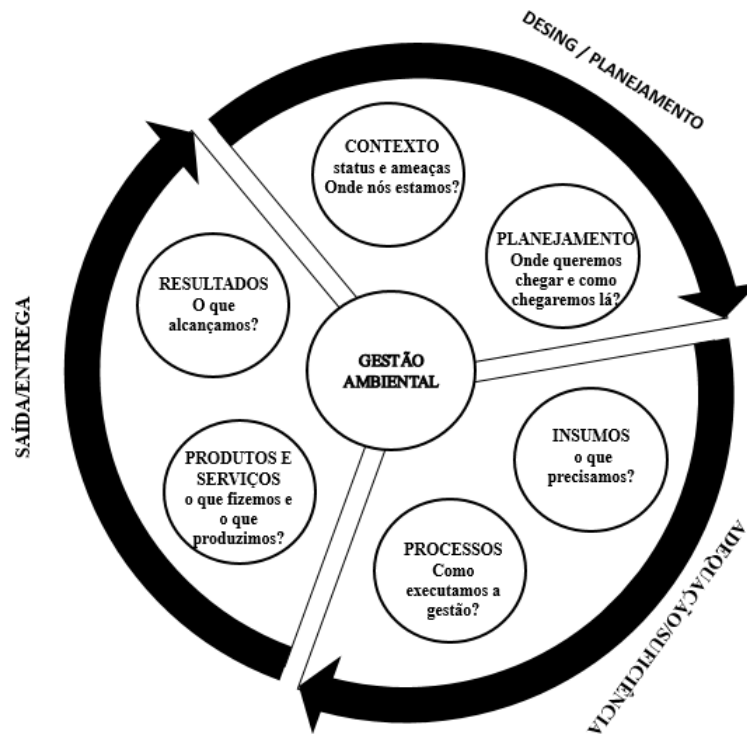
Segundo Leal (2007), a Gestão Ambiental é uma forma de administração do uso ou apropriação de recursos naturais a fim de manter ou recuperar a qualidade do ambiente. Já para Sánchez (2008), a gestão ambiental procura ordenar e reordenar constantemente a relação entre a sociedade e o mundo natural. De acordo com Borrini-Feyerabend et al. (2013) a gestão ambiental está relacionada ao que se faz em busca de determinados objetivos, os meios e ações que se usa para alcançá-los. Para Braga et al. (2005) a gestão ambiental é uma forma sistemática compreendida por várias fases que visa disciplinar o uso e acesso aos recursos naturais e a ocupação pelo homem e, com isso, dirimir ou solucionar os conflitos de interesse entre os membros da sociedade e desses com os demais componentes da biosfera.

Quanto à gestão de Áreas Protegidas, a IUCN a define como o processo de reunir e utilizar recursos (insumos) de maneira direcionada por objetivos e metas, com intuito de completar tarefas de um órgão gestor em um sítio (WORBOYS et al., 2015).

A gestão de Áreas Protegidas tem como base o Ciclo PDCA (*Plan, Do, Check, Act*) com atividades e operações correlatas, divididas em quatro fases, são elas: 1)

Contexto/Planejamento); 2) Insumos; 3) Processos; e 4) Produtos e Serviços/Resultados (Saídas/Entrega). As fases da gestão de Áreas Protegidas encontram-se dispostas na FIGURA 9 (WORBOYS et al., 2015; HOCKINGS; DUDLEY, 2008; IBAMA, 2002).

Figura 9: Ciclo da gestão de ambiental.



Adaptado pelo autor (2019) de (HOCKINGS; DUDLEY, 2008, p. 100-101).

A fase do Contexto/Planejamento (*Design/Planejamento*) consiste em adquirir informações do contexto ambiental, social, cultural, histórico, gerencial e político de um sítio e em modelar e analisar esses dados para gerar informações que permitam ao gestor identificar futuros desejáveis, as circunstâncias e condições para facilitar o alcance deste cenário. As atividades executadas pelo órgão gestor no sítio devem possuir um propósito (objetivo), metas e estar dentro de um contexto de gestão com foco nos resultados esperados. Elas são estruturadas e organizadas para alcançar finalidades pré-determinadas e comuns. O planejamento de Áreas Protegidas possui três níveis: 1) planejamento a longo prazo; 2) elaboração de planos táticos de médio prazo, por meio da ordenação e priorização de metas; e 3) elaboração de planos operacionais de curto prazo (WORBOYS et al., 2015; HOCKINGS; DUDLEY, 2008; IBAMA, 2002).

Os Insumos (Suficiência) incluem pessoas e suas competências, habilidades e experiências (vivência) individuais, recursos financeiros, infraestrutura e equipamentos de

trabalho, informações com qualidade, relevância e fontes variadas. A gestão de um sítio é realizada por pessoas com diferentes funções em um esforço de equipe. A tarefa de reunir recursos para a execução da gestão de um sítio é conduzida pelo seu órgão gestor e ela varia conforme a estrutura e a direção desse órgão (WORBOYS et al., 2015; HOCKINGS; DUDLEY, 2008; IBAMA, 2002).

A fase Processos (Adequação) consiste em organizar e coordenar as informações, recursos (humanos, financeiros, infraestruturais, logísticos e equipamentos de trabalho) e serviços necessários (visitação, cooperação e comunicação, resgate e emergência, controle e fiscalização, entre outros) para empreender ações no sítio (WORBOYS et al., 2015; HOCKINGS; DUDLEY, 2008; IBAMA, 2002; CNUC, s.d.). Nessa fase ocorre o funcionamento cotidiano do sítio, ou seja, o sítio executar sua atividade-fim que é proteger o ambiente conforme seu objetivo primário. A fase Processos é a parte operacional da gestão por meio de programas, projetos, ações, atividades e procedimentos burocráticos para o alcance dos seus objetivos e metas planejadas. A operação do sítio envolve necessariamente atores sociais que influenciam outros atores sociais (inter-relações) (WORBOYS et al., 2015; HOCKINGS; DUDLEY, 2008; IBAMA, 2002). As inter-relações entre atores sociais e entre eles com o ambiente devem ocorrer preferencialmente na forma de conexões institucionais transescalares⁸ (BERKES, 2002).

A fase dos Produtos e Serviços/Resultados (Saída/Entrega) audita a operação do sítio e seu progresso. Nela ocorre a revisão constante do desempenho ambiental⁹ da gestão. Esta avaliação deve identificar se os objetivos e metas, os requisitos legais e outros requisitos¹⁰ pré-determinados foram cumpridos durante o curso dos programas, projetos, ações, atividades ou procedimentos, se houve a saída dos produtos e serviços e a entrega de resultados esperados. O princípio básico dessa fase tem como base a concepção de Sistema de Gestão Ambiental (SGA) e seu ciclo PDCA, que permite que se busque a melhoria contínua da sua gestão, sendo que as medidas supracitadas, fornecem uma base para quaisquer ações corretivas necessárias a serem

⁸ Interação transescalar (*cross-scale interaction*) é um conceito utilizado para se referenciar as instituições vinculadas horizontalmente (através do espaço) e vertical (através dos níveis de organização). Conexões institucionais transescalares vão além da gestão em várias escalas, isoladas uma das outras. As questões precisam ser consideradas simultaneamente nas variadas escalas quando há ligações em cadeia ou interações entre as escalas. De fato, muitos casos de gestão ambiental e de recursos naturais são transescalares no espaço e no tempo.

⁹ O desempenho correlacionado à gestão de aspectos ambientais. Aspectos ambientais são os elementos das atividades, produtos ou serviços da gestão de um sítio, que interagem ou podem interagir com o ambiente. Os aspectos ambientais podem ocasionar um ou mais impactos ambientais (positivos ou negativos) (ABNT NBR ISO 14.001/2015).

¹⁰ Acordos nacionais e internacionais, requisitos operacionais, padrões de normas ou de efetividade da gestão, metas de indicadores de gestão, entre outros.

implementadas pelo gestor (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS [ABNT] NORMA BRASILEIRA [NBR] *INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION* [ISO] 14.0001/2015; WORBOYS et al. 2015; HOCKINGS; DUDLEY, 2008; IBAMA, 2002).

O Quadro 1 evidencia as fases da gestão e os processos, procedimentos, programas, projetos, ações e atividades mínimas a serem executados para se alcançar os produtos, serviços e resultados esperados de acordo com os objetivos, metas pré-determinadas, requisitos legais e outros requisitos em uma UC.

Quadro 1: Quadro Sistematizado (dados mínimos) para gestão de UC.

Fases	Conjunto mínimo de dados	Explicação
Contexto	Ameaças	Grau das ameaças (valores e condições)
	Valores e significados	<i>Key-targets</i> - o que precisa ser protegido?
	Ambiente favorável	Condições externas ao sítio
Planejamento	Estatuto jurídico / domínio da terra e/ou dos recursos naturais	Normas jurídicas que regulam o sítio, autoridade e responsabilidade sobre ele
	<i>Layout</i> do sítio	Traçado dos limites cartográficos, área, forma e abrangência do sítio
	Plano de Manejo	Plano de Manejo e seu Zoneamento Ambiental
	Objetivos	Objetivos primordiais da categoria de manejo e objetivos gerais e específicos do sítio
	Demarcação de limites cartográficos do sítio	Memorial descritivo com limites cartográficos do sítio descrito em Lei.
Insumos	Recursos Humanos	Pessoal, incluindo habilidades, treinamento e motivação
	Recursos financeiros/financiamento	Orçamento e financiamento do sítio
	Infraestrutura / equipamento	Infraestrutura e equipamentos de trabalho
	Informação / inventário	Informações e inventários para gestão e tomada de decisão
Processos	Governança e capacitação	Processos administrativos
	Aplicação da Lei	Processos administrativos
	Gestão de visitantes/recreação	Gestão de visitantes
	Relações entre partes interessadas (atores sociais)	Processos relacionados com as partes interessadas, incluindo o envolvimento da comunidade na gestão
	Gestão de recursos naturais	Processos de gestão recursos naturais
Produtos e Serviços/Resultados	Avaliação de condição (todos os valores)	Estado dos objetivos / valores indicados
	Status da proteção ambiental	Monitoramento (ex.: biodiversidade, socioambiental, qualidade ambiental, entre outros).

	Avaliação do planejamento	Estado dos objetivos e metas do planejamento
--	---------------------------	--

Adaptado pelo autor (2019) de Hockings e Dudley (2008, p. 100-101).

Observando o Quadro 1, na fase de processos (implementação) têm-se a governança, ou seja, a governança é um processo administrativo da gestão.

Segundo Marinho (2013), a governança é um termo polissêmico utilizado em vários temas e setores, tais como: governança corporativa, pública, democrática, local, da água, da pesca, ambiental e em Áreas Protegidas, sob a forma de boa governança, má governança, dentre outros qualificativos.

A origem do conceito de governança se dá no meio corporativo a partir do artigo *The nature of firm* de R. H. Coese de 1937. O conceito foi redescoberto, aperfeiçoado e aplicado por Oliver E. Williamson em 1975 em “*Corporate Governance*”. Para os dois pesquisadores a governança designaria:

Os dispositivos operacionalizados pela firma para conduzir coordenações eficazes que tangem a dois registros: os protocolos internos, quando a firma desenvolve suas redes e questiona as hierarquias internas; os contratos e as aplicações de normas, quando ela se abre à terceirização. Há uma substituição das firmas hierarquizadas, integradas verticalmente, por organizações globais e em rede (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 113).

De acordo com Matias-Pereira (2010) as teorias da governança de Coese e Williamson tornaram possível compreender os princípios, mecanismos e objetivos que permitem uma melhor interação com atores sociais no campo da administração. A governança possibilitou implementar ações que permitem uma participação mais efetiva dos atores sociais na gestão de um recurso natural, além de se coordenar ações de forma a produzir melhores resultados coletivos.

Em 1992, o Banco Mundial resgatou esse conceito sob o pretexto das questões de governança se enquadrarem no mandato da Instituição em seus esforços de promover um desenvolvimento mundial mais equitativo e sustentável. O Banco Mundial definiu a governança em seu livreto como a “maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento” (WORLD BANK, 1992, p. 01, tradução nossa).

O livreto ainda trouxe o conceito de “boa governança” como a gestão do desenvolvimento sadio ou sólido, o que para o Banco Mundial era um complemento essencial para execução de políticas públicas econômicas de forma mais robusta (WORLD BANK, 1992).

Dessa forma, a “boa governança” possibilitaria uma gestão mais eficiente e responsável pelo setor público, além de uma estrutura política mais previsível e transparente, o que seria

essencial para eficiência da economia de mercado e do governo e, portanto, ao desenvolvimento econômico sobre a égide dos preceitos neoliberais (*WORLD BANK*, 1992).

No ano de 1996, a *Comission on Global Governance* lançou o relatório “*Our Global Neighbourhood*”, que buscava reformas na cooperação internacional e definiu governança, como:

A totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns (...) processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas (*COMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE*, 1996, p. 02, tradução nossa).

Conforme Marinho (2013), a visão do conceito de governança desse relatório não mostra as contradições e o acirramento dos conflitos. Nem explicita a possibilidade ou mesmo a tendência de os conflitos serem resultantes da gestão de interesses dos atores sociais, até mesmo de interesses comuns. O autor pondera que quando se analisa os conflitos relativos às populações afetadas por UC no Brasil, percebe-se que eles são inerentes às relações entre os atores sociais. Por isto, diferentemente do Banco Mundial e da *United Nations Organization* (ONU)¹¹, procurou-se adotar neste trabalho uma visão mais próxima da governança democrática-participativa.

Segundo Frey (2004), a governança democrática-participativa procura promover a organização da sociedade civil e a reestruturação da tomada de decisão em favor do controle social, tanto do Estado como administrador, quanto como agente de implementação de políticas públicas.

Conforme Jacobi (2005), essa noção de governança age como um espaço, tanto de construção de cooperações, quanto de promoção de conflitos, sendo eles decorrentes das assimetrias sociais e seus efeitos no ambiente, além de formas de resistência, organização e participação dos atores sociais. Assim, a governança democrática-participativa transcende a abordagem liberal e técnica-institucional, pois ela busca fortalecer práticas de controle social do Estado ao se inserir nas relações de poder e constituir públicos participativos (JACOBI, 2005).

No contexto de Áreas Protegidas tem-se que:

A gestão de qualquer área protegida envolve diferentes atores sociais, instrumentos e poderes, e está presente em vários níveis das regras e da tomada de decisões – das estruturas de políticas internacionais a acordos orçamentários nacionais e de planos regionais de uso da terra a decisões cotidianas que afetam os meios de subsistência de

¹¹ O Banco Mundial, assim como a comissão da ONU possuem objetivos e interesses que conduzem suas ações e conceitos correlatos a elas. Por essa razão, a governança dessas instituições tende a uma visão de mercado, com foco em prestação de contas, transparência e resolução conflitos que atrapalhem a eficácia da gestão e, principalmente a alocação de recursos.

peças que residem dentro de Áreas Protegidas ou próximo a elas. [...] A governança não é só uma questão de quem detém autoridade na prática, ou seja, “de direito”, mas também de quem toma decisões “de fato”, e de como essas decisões são tomadas. Assim, as questões de governança vão além de uma atribuição formal de autoridade e responsabilidade; elas também incluem questões relacionadas a processos formais e informais de tomada de decisões e os papéis das instituições formais, consuetudinárias e específicas de cada cultura (WORBOYS et al., 2015, p. 10-11, tradução nossa).

Neste trabalho irá se utilizar do conceito de governança democrática-participativa com foco em áreas protegidas, mais especificamente em UC.

3.2.3 Eficácia, eficiência e efetividade

Cabe esclarecer sobre o entendimento de três termos com diferentes conceitos que são muito utilizados na literatura consultada como sinônimos, mas que refletem resultados diferentes da gestão a eficácia, a eficiência; e a efetividade.

A eficácia é quando se cumpre os requisitos mínimos pré-estabelecidos (normas, acordos, lei, entre outros) e as metas planejadas e, com isso, se alcança os resultados esperados. Ela está em um nível gerencial. Assim, a eficácia da gestão de um sítio remete à adequação do sítio às normas, acordos, legislação, objetivos de proteção ambiental e suas metas planejadas (DA COSTA et al., 2016).

A eficiência envolve alcançar os resultados com o mínimo de insumos empregados. Ela está em nível operacional. Assim sendo, a eficiência da gestão de um sítio remete a operação do mesmo não só de se encontrar adequada em relação à eficácia, mas também com o alcance dos resultados previstos com o mínimo de insumos empregados (DA COSTA et al., 2016).

A efetividade é a capacidade de operar normalmente, produzir e manter um efeito real. Dessa forma, a efetividade da proteção ambiental não remete apenas a eficiência da gestão de um sítio, mas também como o mesmo irá alcançar e manter a saída dos produtos e serviços e a entrega dos resultados relativos aos objetivos de proteção ambiental, ou seja, à produção de efeitos reais, ou observáveis, na melhoria ou manutenção da qualidade ambiental do sítio (DA COSTA et al., 2016).

3.2.4 Paisagem

Cabe esclarecer sobre o entendimento do termo paisagem e suas diferentes abordagens utilizadas na literatura consultada.

O conceito de paisagem é polissêmico e dinâmico. Ao longo da história do pensamento

geográfico, o conceito teve múltiplas interpretações de acordo com cada abordagem geográfica utilizada (RISSO, 2008).

Segundo Bertrand:

A paisagem não é a simples adição de elementos geográficos disparatados. É uma determinada porção do espaço, resultado da combinação dinâmica, portanto instável, de elementos físicos, biológicos e antrópicos que, reagindo dialeticamente uns sobre os outros, fazem da paisagem um conjunto único e indissociável, em perpétua evolução (BERTRAND, 2004, p. 2).

Assim, o autor não privilegia na paisagem nem a esfera natural, nem a humana. Bertrand (2004) percebe a paisagem de forma homogênea, entendendo que não há uma ruptura entre natureza e sociedade e sim, que ambas estão associadas formando uma só “entidade” de um mesmo espaço. Para o autor não existe uma abordagem que sirva a um estudo, em todos os níveis de compreensão da paisagem, pois sua complexidade torna impossível qualquer análise geográfica sob a luz de uma única concepção.

Nesse contexto, Risso (2008) diz que o olhar a partir de uma determinada abordagem constrói um filtro que ressalta o que essa abordagem propõe. A paisagem para o autor, seja ela física ou cultural, exige um olhar mais amplo, quer dizer, múltiplo. Dessa forma, ele propõe que para se compreender a paisagem em sua totalidade, deve-se observar suas variadas noções: ecológica, cultural, filosófica, política, entre outras.

A Ecologia da Paisagem (*Landschaft-Ökologie*) abrange uma entidade total (integral) de uma determinada área, considerando o complexo efeito entre as biocenoses (associações de comunidades que habitam um biótopo) e as relações com o meio, encontrando-se esta relação em um determinado padrão de distribuição em diferentes ordens de grandeza. Percebe-se assim que uma paisagem é formada pelas associações que ocorreram em um espaço e ela se transforma conforme as associações presentes e futuras a serem estabelecidas (CARL TROLL, 1939 apud ROCHA, 1995).

Ainda, o conceito de Ecologia de Paisagem preconiza o homem como um ator que age modificando a paisagem por meio das suas associações e ao mesmo tempo sendo modificado pela mesma. Assim o homem é visto como parte da paisagem e os elementos e unidades dessa paisagem são considerados fundamentais na análise das associações (ROCHA, 1995).

A abordagem ecológica da paisagem, segundo Domingues (2001) é associada à análise e intervenção de espaços. Conforme o autor, o conceito assimilou os princípios do ecodesenvolvimento e do desenvolvimento sustentável, além dos conceitos de biodiversidade, corredores ecológicos, sistemas naturais, entre outros. Por isso ele é muito utilizado na área ambiental. Assim, a análise da paisagem sob essa ótica é mais do que uma análise morfológica.

Ela visa à análise funcional dos ecossistemas, sua conservação e a gestão conforme o grau de ocupação do espaço (DOMINGUES, 2001).

Nesse sentido, traz-se a concepção de Naveh que:

A Ecologia da Paisagem contemporânea, como uma ciência transdisciplinar, deve focar a paisagem como a entidade total, espacial e funcional dos sistemas natural e cultural, integrando a biosfera e a geosfera com os artefatos tecnológicos, produzidos pela "noosfera". Transcende assim, além do domínio das ciências físicas e biológicas, para o domínio do conhecimento centrado na espécie humana, envolvidos no estudo, avaliação, planos de manejo, conservação e restauração da paisagem (NAVEH, 1992 apud ROCHA, 1995, p. 16).

Tal noção vai ao encontro as concepções de paisagem de Bertrand (2004) e Risso (2008) e a necessidade de se integrar a abordagem ecológica a cultural.

Também se coloca a concepção de Sauer (1998) sobre a abordagem cultural da paisagem, que diz:

A paisagem cultural é modelada a partir de uma paisagem natural por um grupo cultural. A cultura é o agente, a área natural é o meio, a paisagem cultural o resultado. Sob a influência de uma determinada cultura, ela própria mudando através do tempo, a paisagem apresenta um desenvolvimento [...] Com a introdução de uma cultura diferente, isto é, estranha, estabelece-se um rejuvenescimento da paisagem cultural ou uma nova paisagem se sobrepõe sobre o que sobrou da antiga. A paisagem natural é evidentemente de fundamental importância, pois ela fornece os materiais com os quais a paisagem cultural é formada (SAUER, 1998, p.59).

De forma complementar, Paul Vidal de La Blache acreditava que a cultura se interpõe entre o homem e o meio. Ela também é associada aos gêneros de vida (ZANATA, 2008). Para La Blache esses gêneros nada mais são do que os instrumentos, utensílios, técnicas, costumes e maneiras de habitar que possibilitam o aproveitamento dos recursos disponíveis. Assim, os gêneros de vida exprimem a associação equilibrada e historicamente construída entre população e recurso. Dessa forma, a ação humana é influenciada pela contingência e ao mesmo tempo os grupos humanos também podem influenciar no meio conforme a sua cultura e, com isso, causar a contingência. Portanto, os gêneros de vida permitem organizar os elementos do espaço e, por isso, eles explicam as diferentes paisagens construídas.

Dentro da questão da influência do homem no meio pode-se utilizar a visão humanista da paisagem para compreender a ação humana e a contingência ocasionada por ela. Risso (2008) volta seu olhar para a paisagem simbólica, pois para a autora não estão só presentes a materialidade da cultura e da natureza, mas também a percepção do homem, seus sentimentos e valores em relação à paisagem. A importância dessa abordagem advém que, dependendo da percepção, dos sentimentos e valores do homem, a ação modeladora da paisagem também pode mudar. A autora associa essa abordagem ao conceito de lugar.

O conceito de lugar é relacionado aos espaços familiares e de vivência, ou seja, que fazem parte da vida de um grupo. O lugar é um ambiente conhecido praticamente por seus integrantes e esses o utilizam em suas atividades cotidianas. O conceito remete a um ambiente carregado de afetividade, artefatos sociais e objetos naturais, que servem de referência e evocam a memória dos habitantes (MAGNOLI, 2005 apud ARCARO; GONÇALVES, 2012).

Assim, o lugar é parte vital da identidade de seus habitantes, pois o significado do entorno físico é incorporado a ela pelo sujeito, por meio da interação com o ambiente decorrente da apropriação do espaço pelo indivíduo. A identidade de lugar passa a ser um componente do “eu” no sentido psicológico, pois ela é construída através de sentimentos, valores, objetivos, preferências, habilidades e tendências. Assim, cada indivíduo, ou grupo, se apropria e transforma o espaço em lugar de forma diferenciada conforme suas associações (ARCARO; GONÇALVES; 2012).

Por isso, cada grupo deixa suas marcas no ambiente e ao mesmo tempo possuem ligação direta com ela através de um sentimento de pertencimento do lugar (CALLAI, 2005). O espaço em si não é lugar, ele só se transforma em lugar caso os sujeitos possuam significações afetivas. Memórias também são fundamentais para a transformação do espaço em lugar, pois a partir delas o espaço passa a ser encarado como herança, um legado a ser preservado. Segundo Callai (2005) são esses laços que ligam o homem, concretamente ou abstratamente, ao espaço transformando em lugar.

4 REVISÃO DA LITERATURA

4.1 Áreas Protegidas no Mundo

4.1.1 Histórico das Áreas Protegidas no Mundo

As Áreas Protegidas *lato sensu* existem de forma universal há milhares de anos sob a forma de espaços e recursos naturais considerados importantes por razões espirituais e religiosas (*EUROPEAN ECONOMIC AREA* [EEA], 2012; PHILLIPS, 2008a). Posteriormente, surgiram relatos de Parques de Caça para recreação da realeza, a exemplo a Ilha de Sumatra em 682 a.C. (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015). O primeiro registro de uma Área Protegida *stricto sensu*¹² data de 252 a.C. onde o caráter de proteção foi dado a áreas florestadas e algumas espécies terrestres e aquáticas pelo imperador Ashoka na Índia (EEA, 2012).

Segundo a EEA (2012), a evolução da motivação para criação de Áreas Protegidas é o resultado de dois fatores principais: o primeiro é a propriedade na forma de domínio, que proporciona o poder e a autoridade para a gestão do espaço e o segundo é a razão pela qual uma Área Protegida é considerada de valor, ou seja, o seu interesse de proteção. Como consequência, a forma que se protege o ambiente é resultado direto do domínio e do interesse de proteção do ambiente, sendo primordial compreender essas questões para se entender como se dá a gestão de Áreas Protegidas.

Na Europa medieval as Áreas Protegidas eram ferramentas isoladas para proteção de um recurso natural individual. A propriedade da terra e dos recursos naturais em seu interior era do governante, que as usava para seu benefício próprio e/ou de seus pares. As Áreas Protegidas eram, em geral, terras para diversão (Reservas de Caça) ou para reserva de um recurso natural estratégico, como a madeira (EEA, 2012), criadas pela elite e somente para elite usufruir (MULONGOY; CHAPE, 2004).

William o conquistador [...] estabeleceu o princípio de traçar uma linha em torno de uma área de terra em um mapa, a fim de prover sua gestão e proteção especial, incluindo medidas para punir aqueles que transgrediram as leis relativas a tais áreas. A legislação para proteger as áreas de caça esportiva e as florestas reais da caça ilegal foi amplamente introduzida na Europa do século XV (EEA, 2012, p. 10, tradução nossa).

Nos séculos XVII e XVIII, a ideia de Área Protegida como espaço de beleza “natural” prevaleceu sobre a utilidade dos recursos naturais que ela continha, por meio do surgimento dos jardins paisagísticos nas casas dos ricos e poderosos na Grã-Bretanha. Os jardins misturavam elementos de natureza "selvagem" com algum *design* humano. O valor era de que a “natureza”, nesses jardins, se encontrava em seu estado mais refinado, um objeto de beleza (EEA, 2012).

¹² A partir desse momento quando não se utilizar as nomenclaturas *lato sensu* e *stricto sensu* este trabalho estará se referindo às Áreas Protegidas *stricto sensu*.

Ainda, no século XVIII, existe o registro em Lei da primeira Reserva Florestal criada especificamente para a conservação ambiental, nas Ilhas de Trinidad e Tobago, Caribe, 1776. A Reserva de Tobago é considerada um marco, pois seu objetivo era especificamente atrair chuvas e contribuir para fertilidade da terra (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015).

No século XIX, surgiu o movimento moderno de Áreas Protegidas nos *United States of America* (EUA), Austrália, Nova Zelândia e África do Sul. Cada um desses países possuía sua própria concepção de Áreas Protegidas. Notadamente traremos a dos EUA e da África do Sul pela sua influência no histórico das Áreas Protegidas. Nos EUA o Parque Nacional (*National Park*) surgiu como salvaguarda da “wilderness” (“áreas ou vida selvagens”). No continente africano a preocupação era com a “preservação” de espécies na forma de Parques de Caça (PHILLIPS, 2008a).

Os Parques Nacionais norte-americanos eram grandes parcelas de terras “naturais”, “desabitadas” e “selvagens” de domínio do Estado que foram transformadas em Áreas Protegidas com intuito de “preservar” áreas prístinas da exploração ou habitação humana (EEA, 2012, p. 11).¹³ Neles nenhuma pessoa era autorizada a viver permanentemente na área, exceto os funcionários do Parque (BENSUSAN, 2006). Dessa forma, as únicas estruturas humanas permitidas nos parques eram as de apoio à gestão.

Segundo Mulongoy e Chape (2004, p.7), as áreas escolhidas para se criarem os primeiros Parques Nacionais, e seus atos de criação, foram feitos pela elite e para a elite, tal como as antigas Reservas de caça ou de madeira da Europa medieval e moderna.

Com isso, nasceu uma problemática que vêm desde a criação do Parque Nacional de *Yellowstone* e continua atual: a transferência de moradores, usualmente de maneira forçada dos locais onde eles viviam tradicionalmente, com objetivo de criar áreas “desabitadas” para serem transformadas em Parques Nacionais. O problema reside no fato que “*Yellowstone* tampouco era uma área “vazia”, desprovida de populações humanas; era território dos índios *Crow*, *Blackfeet* e *Shoshone-Bannock*” (BENSUSAN, 2006, p. 13).

O modelo de Parque Nacional prístino sem nenhuma população residente, se propagou lentamente no início na América do Norte e no mundo ainda no século XIX (MCNEELY; HARRISON, 1994). Nesse período, muitos países europeus experimentaram a criação de

13 “O Parque Nacional de *Yellowstone*, o primeiro a ser criado, foi estabelecido em 1872 com o objetivo de preservar suas belas paisagens “virgens” para as gerações futuras. Em seu ato de criação, o Congresso dos Estados Unidos determinou que a região fosse reservada e proibida de ser colonizada, ocupada ou vendida. O ser humano ali seria um visitante, nunca um morador. Esse modelo foi adotado por muitos outros países do mundo e, em vários deles, vigora até nossos dias” (BENSUSAN, 2006, p. 13).

Parques Nacionais em suas colônias, onde o contexto foi percebido como comparável ao dos países do Novo Mundo (EEA, 2012).

No final do século XIX e início do século XX, a lógica de proteção ambiental na forma de espaços protegidos mudou mais uma vez. O valor intrínseco da “natureza” passou, a ser enfatizado por questões estéticas e as Áreas Protegidas “selvagens” passaram a ser valorizadas pela beleza “natural” de lugares “indomáveis”. Com isso, o objetivo dos Parques Nacionais também se modificou. A salvaguarda da “wilderness” deu espaço para preservação de áreas com beleza “dramática e sublime” para reconexão do homem com o mundo “natural” e o turismo de contemplação (EEA, 2012).

Ainda, nesse período, se viu o surgimento de um número cada vez maior de organizações da sociedade civil na Europa, cujo propósito expresso era proteger as paisagens de grande beleza “natural”. A partir delas foram criados os Parques Nacionais europeus na forma de pequenas Áreas Protegidas de propriedade privada com objetivo de proteger paisagens belas. Muitos desses Parques Nacionais ocorriam em uma matriz ocupada pelo homem, ou seja, suas terras não eram ambientes desabitados ou prístinos e o homem não era necessariamente excluído do meio (EEA, 2012).¹⁴

A crescente popularidade dos Parques Nacionais levou à pressão na Alemanha para criarem Áreas Protegidas similares. A iniciativa privada levou à fundação, em 1909, da *Nature Park Society* (*Verein Naturschutzpark*). Também no ano de 1909, a Liga Suíça para a Proteção da Natureza foi fundada para financiar o arrendamento de terras para a criação do Parque Nacional *Basse-Engadine* (EEA, 2012). Somente no início do século XX, o Estado apareceu como ator nas Áreas Protegidas europeias, o que levou à criação de espaços protegidos com recursos públicos e para usufruto dos cidadãos. As iniciativas privadas funcionavam em paralelo as públicas (EEA, 2012).

A criação de Áreas Protegidas sob a forma de Parques de propriedade do Estado passou a ter ênfase na Europa após a Primeira Guerra Mundial. Os Parques Nacionais foram criados na: a) Espanha em 1918 (*Covadonga, Ordesa*); b) Itália em 1922 (*Gran Paradiso*); c) Islândia em 1929 (*Thingvellir*); d) Polônia em 1936 (*Pieniny, Tatra, Babia Gora e Bialowieza*), e; e) Finlândia e Grécia em 1938 (*Olympe e Parnasse*) (EEA, 2012, p. 12). Cada nação desenvolveu sua própria abordagem, onde inicialmente não havia padrões comuns ou terminologia. A única

14 A Europa, ao contrário dos países do novo mundo, já era ocupada e manejada a milhares de anos. Restando poucos ambientes considerados “naturais” e “desabitados”. Por isso era difícil excluir o homem da Área protegida em comparação aos EUA, por exemplo, que possuíam vastas terras isoladas da ocupação urbana e que eram, ou foram, desabitadas antes da criação dos Parques Nacionais (EEA, 2012).

ideia compartilhada era que os sítios deveriam ser importantes áreas cênicas, de “vida selvagem” ou de recreação ao ar livre que deveriam ser identificadas e protegidas para o bem público (PHILLIPS, 2008a).

A maioria dos Parques Nacionais europeus, criados imediatamente antes ou logo após a Primeira Guerra Mundial, seguiu conscientemente o modelo norte-americano. Como nos EUA, os Parques Nacionais europeus foram originalmente estabelecidos em áreas menos povoadas. No entanto, eles eram tipicamente menores em área que os dos Estados Unidos (EEA, 2012).

Na primeira metade do século XX, além dos Parques Nacionais, havia outra modalidade de Área Protegida já consolidada, a Reserva Natural. Essas tinham como objetivo preservar a qualidade ambiental da flora e fauna, não sendo permitidos a ocupação humana e o uso dos recursos naturais sob nenhuma forma. A proteção do ambiente era mais restritiva em relação aos Parques Nacionais. A criação dessas Áreas Protegidas ocorreu concomitante à criação de Parques Nacionais, uma vez que possuíam objetivos diferentes, mas complementares (EEA, 2012).¹⁵

Em 1933, houve o primeiro esforço internacional para se tentar esclarecer e planificar a terminologia das categorias de Áreas Protegidas, durante a Conferência Internacional para a Proteção da Fauna e Flora, em Londres. O motivo era o grande número de Parques Nacionais e Reservas Naturais em todo o mundo e a grande confusão entre nomenclaturas e objetivos de proteção ambiental. A conferência ratificou quatro categorias de Áreas Protegidas: Parque Nacional; Reserva Nacional; Monumento Natural; Reserva de Vida Selvagem Estrita. Todavia, ela não determinou objetivo e normas específicas para gestão de cada uma destas categorias (PHILLIPS, 2008a).

Após a Segunda Guerra Mundial, a ênfase no valor intrínseco da “natureza” começou a dar lugar a uma nova preocupação: a importância da manutenção da biodiversidade “natural” ou “selvagem”. Com isso, a singularidade biológica de uma Área Protegida começou a assumir um significado político que ia além da simples ideia de um lugar de beleza natural, ou de qualidade ambiental, a ser “preservado” (EEA, 2012). O período do pós-guerra também viu um aumento vertiginoso na quantidade de terras atribuídas como Áreas Protegidas (EEA, 2012) devido à percepção da necessidade de um quadro global para Áreas Protegidas (PHILLIPS, 2008a).

15 Em 1826, Charles Waterton criou o *Walton Park* na Inglaterra voltado à preservação de pássaros. O Parque ficou conhecido como a primeira Reserva Natural a ser criada pelo seu grau de restrição e o objetivo específico da preservação de espécies e de seu habitat para nidificação (HOLDGATE, 1999). Em 1836, foi criado o *Naturpark Siebengebirge*, a Reserva Natural mais antiga da Alemanha em *Drachenfels* (WINES OF GERMANY, s.d.). Apesar dessas áreas serem reconhecidas como Reservas, o termo Parque está associado a seus nomes.

Em 1948, a *International Union for the Protection of Nature* (IUPN), atualmente *International Union for Conservation of Nature* (IUCN), foi fundada com intuito de promover a “proteção da natureza”¹⁶ em todo o mundo. O papel principal de uma Área Protegida, nesse período, era de salvaguardar a diversidade biológica “natural” ou “selvagem”, o que levou a crenças correspondentes sobre a melhor maneira de se promover a gestão de uma Área Protegida (EEA, 2012).

No ano de 1959, o *The Economic and Social Council* da ONU (ECOSOC) reconheceu os Parques Nacionais e as Reservas como fatores importantes no uso racional dos recursos naturais. Em resposta, a Comissão de Áreas Protegidas formada pela IUCN (atualmente, WCPA) elaborou a "Lista Mundial de Parques Nacionais e Reservas Equivalentes"¹⁷. A primeira Lista de Áreas Protegidas foi apresentada na I Conferência Mundial sobre Parques Nacionais em Seattle (1962), juntamente com uma "nomenclatura" das Áreas Protegidas. Porém, não havia conceitos associados às nomenclaturas (PHILLIPS, 2008a).

A “Lista Mundial de Parques Nacionais e Reservas Equivalentes” foi um importante marco para a temática de Áreas Protegidas, pois ela registrou o reconhecimento desses como um fator importante no uso sensato dos recursos naturais na 27ª sessão ECOSOC realizada em 1959. Ainda, a lista serviu como instrumento para preparação de duas resoluções sobre o tema de Áreas Protegidas (IUCN, 1990).

A partir de 1960, a IUCN iniciou a realização de assembleias anuais, além de organizar congressos internacionais a cada 10 anos, começando em 1962. O objetivo desses encontros era gerar mudanças conceituais e nas perspectivas de criação, implantação e gestão de Áreas Protegidas pelo mundo e promover o intercâmbio de experiências, organizar e coordenar ações políticas internacionais (VALLEJO, 2017).

Em 1972, o ecologista sênior da IUCN, Dr. Ray Dasmann propôs, na II Conferência Mundial de Parques, um SIAP para a IUCN. Como resultado, a Conferência de 1972 ratificou dois objetivos para essa temática: 1) definir as várias finalidades para as quais as Áreas Protegidas são criadas, ou seja, seus objetivos primários; e, 2) desenvolver normas e nomenclaturas adequadas para as Áreas Protegidas, ou seja, categorias (PHILLIPS, 2008a, p. 13). Além disso, foi publicada a segunda “Lista Mundial de Parques Nacionais e Reservas Equivalentes” (IUCN, 1973).

16A ideia de “proteção da natureza” foi posteriormente substituída por “conservação da natureza” (EEA, 2012).

17Essa foi a primeira versão da atual "Lista das Nações Unidas de Parques Nacionais e Áreas Protegidas", a qual data de 1985 (IUCN, 1985). A "Lista das Nações Unidas de Áreas Protegidas" é o documento com as recomendações internacionais da IUCN para o tema de Áreas Protegidas para os países (1985-2014) (PHILLIPSA).

Até 1975, a IUCN publicou diversas edições da Lista das Nações Unidas, subsequentes à de 1972, e do Diretório Mundial de Parques Nacionais e Áreas Protegidas com variadas tendências. Também se estabeleceram um grande número de Áreas Protegidas até esse ano. Todavia, as mesmas foram criadas sobre forte confusão de significado entre as nomenclaturas “Parque Nacional” e “Reserva Natural” em função da ausência de conceitos associados a elas (PHILLIPS, 2008a).¹⁸

Enquanto surgia um debate sobre a necessidade de uma terminologia internacional para Áreas Protegidas, novos programas e tratados internacionais causavam impacto nessa temática, tais como: a “Conferência sobre a Biosfera” que gerou o Programa do Homem e a Biosfera (MaB) (1971); a “Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, especialmente como Habitat para Aves Aquáticas” ou Convenção de Ramsar (1971); a “Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano” ou Conferência de Estocolmo (1972); e, paralelamente, a “Convenção para Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural” ou Recomendação de Paris (1972) (PHILLIPS, 2008a).

Nesse período, as Áreas Protegidas ainda eram vistas como porções independentes da paisagem ou paisagem marinha, ou seja, como "joias" isoladas da coroa. Os benefícios sociais eram considerados completamente incompatíveis com os objetivos de proteção das Áreas Protegidas. Somente após a década de 1970 passaram a existir tentativas de se orientar as Áreas Protegidas para oferecer benefícios sociais e econômicos. Essa ideia foi considerada como um compromisso para a “conservação da natureza” e os objetivos da proteção paisagística (EEA, 2012).

Em 1976, foi dado o primeiro passo para o tratamento das questões relativas à ocupação humana nas Áreas Protegidas. As comunidades locais com características culturais específicas, e que faziam parte de “ecossistemas naturais”, foram consideradas dentro do critério de Zoneamento Ambiental estabelecido para os Parques, na forma de Zonas Antropológicas Protegidas. Todavia, mesmo com a agregação desse conceito, era possível ocorrer a realocação, ou mesmo a expulsão de grupos étnicos (VALLEJO, 2017).

No ano de 1978, a IUCN criou o primeiro Sistema Internacional de Áreas Protegidas (SIAP). Cada categoria de Área Protegida do SIAP da IUCN possuía um nome, objetivo de proteção ambiental e um número associado. Uma das principais razões para essa medida era

¹⁸ “Enquanto algumas pessoas preferiam um enfoque em parques nacionais, outros tipos de Áreas Protegidas abrangidas por frases-chave como “Reservas Equivalentes” ou “outras Áreas Protegidas”, outros defendiam uma variedade de abordagens para complementar a atenção em áreas estritamente protegidas” (PHILLIPS, 2008a, p. 13, tradução nossa).

tentar reduzir a confusão entre as nomenclaturas dos sítios e seus objetivos de proteção ambiental (PHILLIPS, 2008a).

Segundo Mulongoy e Chape (2004), tal confusão refere-se ao fato de os nomes comuns dos sítios protegidos não ajudarem necessariamente distingui-los. Como exemplo, os autores mencionam que um Parque Nacional pode ser um sítio protegido extremamente estrito ou até mesmo uma paisagem habitada e manejada pelo homem, com planejamento e controle menos rígidos.

O Quadro 2 evidencia as categorias do SIAP de 1978 da IUCN.

Quadro 2: O Sistema de categorias de Áreas Protegidas defendido pela IUCN em 1978.

Grupos	Definição	Nomenclatura
Grupo A	Áreas de interesse particular da <i>Commission on National Parks and Protected Areas</i> (CNPPA)	I - Reserva Científica II - Parque Nacional II - Monumento Natural / Marco Nacional IV - Reserva de Conservação da Natureza V - Paisagem protegida
Grupo B	Outras categorias de importância para a IUCN, mas não exclusivamente no âmbito da CNPPA	VI - Reserva de Recursos VII - Reserva Antropológica VIII - Área de Gestão de Uso Múltiplo
Grupo C	Categorias que fazem parte de programas internacionais	IX - Reserva da Biosfera X - Patrimônio Mundial (Natural)

Adaptado pelo autor (2019) de Pureza, Pellin e Padua (2015, p. 49).

Segundo Phillips (2008a), os principais pontos sobre o SIAP da IUCN de 1978 são os seguintes: a) ele possuía dez categorias de Áreas Protegidas; b) as categorias eram separadas em Grupos; c) as categorias derivam de objetivos de proteção ambiental, excetuando-se as além do Grupo C; d) todas as categorias foram consideradas importantes e nenhuma categoria foi vista como mais valiosa que outra; e) os governos foram encorajados a desenvolver Sistemas Nacionais de Áreas Protegidas (SNAPs) com base no SIAP; f) assumiu-se que as terras em certas categorias eram susceptíveis de serem de domínio ou geridas pelo governo. Porém, se reconheceu que outros grupos de interesse deveriam estar envolvidos na gestão e; g) o SIAP também visava influenciar o planejamento do uso e cobertura da terra em áreas que normalmente não são consideradas como protegidas.

Porém, mesmo após as recomendações do SIAP da IUCN de 1978, o problema entre a nomenclaturas, categorias e os objetivos ainda persistiu. Conforme Dudley e Phillips (2008a), isso se deu, pois o Sistema ainda possuía problemas estruturais e confusões conceituais não solucionados.

Como consequência, as legislações nacionais, em geral, ainda continuaram a utilizar nomenclaturas de Áreas Protegidas iguais entre os países, embora se traduzissem em objetivos de proteção ambiental bem distintos. A denominação de “Parque” e “Reserva” eram os mais utilizados e, conseqüentemente, os termos causavam mais confusão entre os gestores, a nível internacional e nacional (DUDLEY; PHILLIPS, 2008a).

O Quadro 3 mostra essa problemática com o caso da nomenclatura Parque Nacional que se traduzia em vários países com diferentes objetivos. Mulongoy e Chape (2004) retratam que existem mais de mil termos usados globalmente para nomear sítios protegidos e que esta variação de nomenclaturas e objetivos de gestão leva a uma confusão. O Quadro 3 exemplifica este cenário:

Quadro 3: Exemplos de Áreas Protegidas denominadas "*National Park*" em diferentes categorias da IUCN.

Categoria	Nome	Localização	Ano de criação
Ia	<i>Dipperu National Park</i>	Austrália	1969
II	<i>Guanecaste National Park</i>	Costa Rica	1991
III	<i>Yozgat Camligi National Park</i>	Turquia	1988
IV	<i>Pallas Ounastunturi National Park</i>	Finlândia	1938
V	<i>Snowdonia National Park</i>	Reino Unido	1954
VI	<i>Expedition National Park</i>	Austrália	1994

Adaptado pelo autor (2019) de Dudley e Phillips (2008, p. 103).

Outras limitações do SIAP da IUCN de 1978 logo se tornaram aparentes (PHILLIPS, 2008a): a) ele não continha uma definição de "Área Protegida"; b) o "universo" abrangido pelas categorias não era claro e, por isso, causava confusão entre os gestores. O motivo era os muitos termos para descrever todo o conjunto de dez categorias, dentre eles "Categorias para Gestão da Conservação", "áreas de conservação" e "categorias de Áreas Protegidas"; c) a inclusão de duas categorias internacionais (IX e X) que podiam ser classificados como outra categoria; d) algumas das distinções entre as categorias não eram claras; e) o Sistema abrangia somente áreas terrestres em seus conceitos e linguagem, ou seja, carecia de uma dimensão marinha.

Mesmo com tais problemas, o SIAP da IUCN de 1978 serviu como base para as "Listas das Nações Unidas de Parques Nacionais e Áreas Protegidas" de 1980 até 1993. Porém, essas Listas passaram a abranger somente as categorias de I a V do Sistema de 1978, ou seja, elas não levavam em consideração as categorias VI a VIII.¹⁹ Como consequência, essas categorias não

¹⁹ As categorias V - Paisagens Protegidas; VI - Reserva de Recursos; VII - Arca Biótica Natural / Reserva Antropológica; VIII - Área de Manejo de Uso Múltiplo / Área de Recursos Manejados representavam as Áreas Protegidas menos restritivas, ou seja, aquelas onde o homem estava inserido no meio. Com a exclusão das categorias VI a VIII permaneceram as categorias restritas I a IV, que não permitiam a ocupação humana e controlavam o uso dos recursos naturais, conforme seu nível de restrição, e a categoria V. Assim, a única categoria de Área Protegida com dimensão humana era a de Paisagens Protegidas.

integraram o SIAP da IUCN de 1994. Existia uma conotação implícita que as Áreas Protegidas mais restritas (I a IV) eram mais importantes, afinal a IUCN não recomendava a hierarquização das categorias, desde 1978. Todavia, ela existia entre os especialistas e pesquisadores da própria IUCN (PHILLIPS, 2008a).

Na década de 1990, os debates sobre Áreas Protegidas tomaram força, principalmente, sobre os objetivos de proteção ambiental desses espaços. Em 1992, foi realizado o IV *World Congress on National Parks and Protected Areas* (Caracas, Venezuela) onde foi definido pela primeira vez o conceito de Áreas Protegidas, como:

Uma área de terra ou mar especialmente dedicada para proteção e manutenção da biodiversidade e dos recursos culturais associados à natureza, geridas por meio de meios legais ou outros meios efetivos (IUCN, 1994, p. 18, tradução nossa).

Em 1992, durante a *United Nations Conference on Environment and Development* (ECO-92), realizada na cidade do Rio de Janeiro, foi assinada a *Convention on Biological Diversity* (CDB). A Convenção teve como base três grandes pilares: proteção ambiental, uso sustentável e repartição dos benefícios derivados do uso da biodiversidade, sendo o instrumento mais consolidado dentro da CBD o estabelecimento de Áreas Protegidas (BENSUSAN, 2014).²⁰

No ano de 1994, foi publicado o *Guidelines for Protected Area Management Categories - Talking the Same Language*²¹, com o novo SIAP da IUCN. O relatório serviu como marco nas discussões internacionais sobre Áreas Protegidas, pois ele se apresentou como base unificada mais adequada para os países categorizarem, criarem e promoverem a gestão de sítios. Nele foi referendada a exclusão das Categorias VI a VIII do Sistema da IUCN, de 1978 e criada a categoria VI - Área Protegida, com uso sustentável dos recursos naturais (IUCN, 1994).

A Categoria VI do Sistema de 1994 incorporou algumas ideias das antigas categorias VI, VII e VIII do Sistema de 1978. Ela foi concebida durante os debates do Congresso de Caracas, em 1992 (PHILLIPS, 2008a, p. 15). Também houve mudanças conceituais e de objetivos entre as cinco categorias remanescentes e seus objetivos. Claudio Maretti salienta a influência brasileira sobre a consolidação da sexta categoria da IUCN, onde “o histórico das Reservas Extrativistas foi decisivo na criação da categoria VI” (PUREZA; PELLIN; PADUA,

²⁰ O Brasil é um dos signatários da CDB. O Decreto n° 2.519 de 1998 ratificou o instrumento acatando o seu texto de forma integral.

²¹ A "Lista das Nações Unidas de Parques Nacionais e Áreas Protegidas" de 1993 deu origem ao primeiro manual da IUCN sobre a gestão de Áreas Protegidas - *Guidelines for Protected Area Management Categories - Talking the Same Language* e ao Sistema Internacional de Áreas Protegidas da IUCN de 1994. Por essa razão houve a exclusão das categorias VI a VIII.

2015, p. 32). O Quadro 4 evidencia o SIAP da IUCN de 1978 e 1994, suas categorias e objetivos.

Quadro 4: Categorias e objetivos de proteção ambiental das Áreas Protegidas da IUCN – comparações entre o SIAP da IUCN de 1978 e 1994.

Categoria (1978)	Objetivo (1978)	Categoria (1994)	Descrição/Objetivo (1994)
Ia - Reserva científica / Ib - Reserva Natural Estrita	Preservar a natureza e manter os “processos naturais” em um estado inquebrável, a fim de ter exemplos ecologicamente representativos do ambiente natural disponíveis para o estudo científico, monitoramento ambiental, educação e para a manutenção de recursos genéticos em uma fase dinâmica e evolutiva.	Ia - Reserva Natural Estrita e Ib - Área Selvagem ou Área de Vida Selvagem	Áreas de terra e / ou mar que possuam alguns ecossistemas notáveis ou representativos, características geológicas ou fisiológicas e / ou espécies, disponíveis principalmente para pesquisa científica e / ou monitoramento ambiental; ou grandes áreas de terra não modificadas ou ligeiramente modificadas e / ou marítimas, mantendo seu caráter “natural” e influência, sem habitação permanente ou significativa, que sejam preservadas e manejadas de modo a manter sua condição “natural”.
II. Parque Nacional	Preservar áreas “naturais” e cênicas de importância nacional ou internacional para uso científico, educacional e recreativo.	II. Parque Nacional	Áreas Protegidas gerenciadas principalmente para preservação de ecossistemas e recreação. Áreas “naturais” de terra e / ou do mar, designadas para (a) preservar a integridade ecológica de um ou mais ecossistemas para esta e futuras gerações, (b) excluir as explorações ou as ocupações adversas aos propósitos de designação da área e (c) fornecer uma base para oportunidades espirituais, científicas, educacionais, recreativas e de visitantes, todas elas compatíveis ambiental e culturalmente.
III. Monumento Natural / Marco Natural	Preservar características “naturais” significativas a nível nacional devido ao seu interesse especial ou características únicas.	III Monumento Natural	Áreas Protegidas gerenciadas principalmente para preservação de feições específicas. Áreas que contêm uma ou mais características “naturais” e/ou culturais específicas, de valor excepcional ou único, devido à sua raridade inerente, qualidades representativas ou estéticas, ou significado cultural.
IV. Reserva Natural Manejada / Santuário da Vida Selvagem	Assegurar as condições “naturais” necessárias para preservar espécies importantes a nível nacional, grupos de espécies, comunidades bióticas ou características físicas do ambiente, onde estas exigem manipulação humana grave para sua perpetuação.	IV. Habitat ou Área de Manejo de Espécies	Áreas Protegidas gerenciadas principalmente para preservação por meio do manejo. Áreas de terra e / ou mar sujeitas a intervenção ativa para fins de manejo, de modo a assegurar a manutenção de habitats e / ou atender às exigências de espécies específicas.
V. Paisagens Protegidas	Proteger paisagens naturais significativas a nível nacional que são características da interação harmoniosa do homem e da terra, ao mesmo tempo que oferecem oportunidades para o prazer público através da recreação e do turismo dentro do estilo de vida normal e atividade econômica dessas áreas.	V. Paisagem Protegida, Terrestre ou Marinha	Áreas Protegidas gerenciadas principalmente para proteção da paisagem terrestre ou marinha e recreação. Áreas de terra, com costa e mar, conforme o caso, onde a interação das pessoas e da natureza ao longo do tempo produziu uma área de caráter distinto com valor estético, cultural e / ou ecológico significativo, e muitas vezes com alta diversidade biológica. Proteger a integridade desta interação tradicional é vital para a conservação, manutenção e evolução de tal área.
VI. Reserva de Recursos	Proteger os recursos naturais das áreas para uso futuro e prevenir ou conter atividades de desenvolvimento que possam afetar o recurso enquanto se aguarda o estabelecimento de objetivos baseados em conhecimento e planejamento adequados.	VI. Área Protegida, com o uso sustentável dos recursos naturais	Áreas Protegidas gerenciadas principalmente para o uso sustentável de ecossistemas naturais. Áreas que contêm sistemas naturais não modificados, gerenciados para garantir a proteção e a manutenção da diversidade biológica em longo prazo, proporcionando ao mesmo tempo um fluxo sustentável de produtos e serviços naturais para atender às necessidades da comunidade.
VII. Arca Biótica Natural / Reserva Antropológica	Permitir que o modo de vida das sociedades que vivem em harmonia com o meio ambiente continue sem ser perturbado pela tecnologia moderna.		
VIII. Área de Manejo de Uso Múltiplo / Área de Recursos Manejados.	Proporcionar a produção sustentada de água, madeira, “vida selvagem”, pastagem e recreação ao ar livre, com a conservação da natureza orientada principalmente para o apoio às atividades econômicas (embora zonas específicas também possam ser designadas nessas áreas para atingir objetivos específicos de conservação).		

Elaborado pelo Autor (2019) adaptado de McNeely e Harrison (1994, p. 9-10).

De acordo com Phillips (2008a), o Sistema de 1994 não pretendia, inicialmente, estabelecer, ou elevar, os padrões de gestão, nem propor um modelo para o uso em níveis nacionais. A ideia era que as Áreas Protegidas fossem estabelecidas para atender às necessidades nacionais ou locais. Somente após a criação de um sítio é que se receberia uma categoria do SIAP da IUCN de acordo com seus objetivos de manejo.

Em 2002, os níveis de estabelecimento das Áreas Protegidas criadas em todo o mundo ainda eram baixos. Por isso, aprovou-se pela CDB um plano estratégico a ser desenvolvido até 2010, a fim de auxiliar com a solução dos problemas (BENSUSAN; PRATES, 2014).

No ano de 2003, realizou-se o “*World Park Congress*” - *Protected Areas: Benefits beyond Boundaries*” que teve como marco a realização em conjunto com “*World Heritage Convention*”. O evento considerado o mais diverso da história, teve como participantes variados atores sociais, comunidades locais e indígenas. Nele se estabeleceu um novo acordo para Áreas Protegidas, comunidades locais e povos indígenas que visava promover a manutenção dos seus direitos culturais e hereditários, além da valorização do conhecimento tradicional na gestão de paisagens e recursos naturais e modificados, agrobiodiversidade, espécies com co-evolução, áreas e cemitérios sagrados. No evento houve ampla discussão sobre a necessidade de uma dimensão humana na gestão de Áreas Protegidas (PATRY, 2003).

Em 2004, o relatório *Speaking a Common Language* (IUCN, 2008) procurou planificar os conceitos das categorias do Sistema da IUCN. Com isso, o relatório validou a estrutura do SIAP da IUCN e suas categorias que, em 1994, ainda possuía algumas confusões conceituais (BOITANI; RONDININI, 2008).

Segundo Boitani e Rondinini (2008), o relatório ainda destacou vários problemas no estabelecimento e uso do SIAP da IUCN de 1994, especialmente: 1) as regras para criar as Áreas Protegidas e designar as categorias que devem ser mais claras; 2) a aplicação do Sistema em certos biomas, principalmente florestas e áreas marinhas onde ainda é incipiente; 3) há dificuldade na compreensão e utilização do SIAP da IUCN e suas categorias como base para os SNAPs; 4) uma confusão entre um Sistema de categorização com base em objetivos de proteção ambiental e a realidade no local; 5) o SIAP da IUCN ainda favorecer uma visão desatualizada de Áreas Protegidas como "ilhas" independentes.

No ano de 2008, no relatório *Defining Protected Areas*, se revisou o processo de categorização das Áreas Protegidas e se consolidou o conceito de Áreas Protegidas da IUCN utilizado pelo órgão em 2019, como:

Uma área de terra e/ou mar especialmente dedicada à proteção e manutenção da diversidade biológica, dos recursos naturais e dos culturais associados, que é

gerenciada por meios legais ou outros meios efetivos (DUDLEY, 2008, p. 21, tradução nossa).

O Quadro 5 mostra como a IUCN passou a agrupar as Áreas Protegidas, em 2008, e o faz até 2019 (IUCN, s.d., *Protected Areas*). Ele também evidencia uma descrição de cada categoria e seu objetivo primário de proteção ambiental. Nesse caso, as Áreas Protegidas do SIAP da IUCN são categorizadas de acordo com seus objetivos de proteção ambiental primários, ou seja, elas são objetivo específicas, pois cada categoria possui um objetivo único e específico de proteção ambiental (DUDLEY; STOLTON, 2008).

Quadro 5: Categorias do SIAP da IUCN (2019).

Categoria	Descrição	Objetivo primário
(Ia) Reserva Natural Estrita (<i>Strict Nature Reserve</i>)	Áreas Protegidas que são estritamente reservadas para preservar a biodiversidade e também possivelmente características geológicas / geomorfológicas, onde a visitação humana, o uso e os impactos são estritamente controlados e limitados para garantir a proteção dos valores de preservação. Essas Áreas Protegidas podem servir como áreas de referência indispensáveis para pesquisa científica e monitoramento.	Preservar ecossistemas excepcionais, espécies (ocorrências ou agregações) e / ou características da geodiversidade, agregados regionalmente, nacionalmente ou globalmente: estes atributos deverão ter sido formados maioritariamente ou inteiramente por forças não humanas e poderão ser degradados ou destruídos quando submetidos a todos os impactos humanos, mesmo que muito leves.
(Ib) Área Selvagem ou Área de Vida Selvagem (<i>Wilderness Area</i>)	Áreas Protegidas que são geralmente grandes áreas não modificadas ou ligeiramente modificadas, mantendo seu caráter “natural” e influência, sem habitação humana permanente ou significativa, que são protegidas e manejadas de modo a preservar sua condição “natural”.	Preservar a integridade ecológica de áreas “naturais” à longo prazo que não estejam perturbadas por atividades humanas significativas, que sejam livres de infraestrutura moderna e onde predominam forças e processos “naturais”, para que as gerações atuais e futuras tenham a oportunidade de experimentar tais áreas.
(II) Parque Nacional (<i>National Park</i>)	Grandes áreas “naturais” ou quase “naturais” reservadas para preservar processos ecológicos em grande escala, juntamente com o complemento de espécies e ecossistemas característicos da área, que também fornecem uma base para oportunidades espirituais, científicas, educacionais, recreativas e de visitantes ambiental e culturalmente compatíveis.	Preservar a biodiversidade “natural” juntamente com sua estrutura ecológica chave e suportar processos ambientais, e promover educação e recreação.
(III) Feição ou Monumento Natural (<i>Natural Monument or Feature</i>)	Áreas Protegidas reservadas para preservar um monumento natural específico, que pode ser um relevo, um monte no mar, uma caverna submarina, características geológicas como uma caverna ou até mesmo um recurso vivo, como um antigo bosque. Em geral, são Áreas Protegidas bastante pequenas e geralmente têm alto valor para visitantes.	Preservar características “naturais” específicas e excepcionais, e sua biodiversidade e habitats associados.
(IV) Habitat ou Área de Manejo de Espécies	As Áreas Protegidas com o objetivo de preservar determinadas espécies ou habitats e manejo refletem essa	Manter, preservar e restaurar espécies e habitats.

(Habitat/Species Management Area)	prioridade. Muitas Áreas Protegidas da categoria IV necessitarão de intervenções regulares e ativas para atender aos requisitos de determinadas espécies ou para manter habitats, mas isso não é um requisito da categoria.	
(V) Paisagem Protegida, Terrestre ou Marinha (Protected Landscape / Seascape)	As Áreas Protegidas onde a interação de pessoas e natureza ao longo do tempo produziu uma área de caráter distinto com significativo valor ecológico, biológico, cultural e paisagístico: e onde salvaguardar a integridade dessa interação é vital para proteger e sustentar a área e sua natureza associada conservação e outros valores.	Proteger e sustentar paisagens terrestres / marinhas importantes e conservar a natureza associada e outros valores criados pelas interações com seres humanos por meio de práticas tradicionais de manejo.
(VI) Área Protegida, com o uso sustentável dos recursos naturais (Protected area with sustainable use of natural resources)	Áreas Protegidas que protegem ecossistemas e habitats, juntamente com valores culturais associados e sistemas sustentáveis de gestão de recursos naturais, tradicionais ou não. Seus sítios são geralmente grandes, com a maior parte da área em uma condição natural, onde uma proporção está sob manejo sustentável de recursos naturais e outra sob uso não-industrial de recursos naturais de baixo impacto negativo compatível. Ambos compatíveis com a conservação da natureza.	Proteger os ecossistemas naturais e usar a terra e os recursos naturais de forma sustentável, quando a conservação e o uso sustentável puderem ser mutuamente benéficos, ao homem e ao ambiente.

Elaborado pelo Autor (2019) de IUCN (s.d., *Protected Areas*).

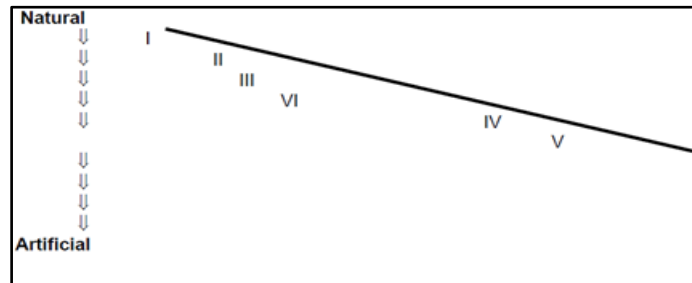
No Quadro 5 nota-se que as categorias mais estritas visam primariamente à “preservação” das espécies e habitat (Ia, II, III e IV) ou a “preservação da vida selvagem” (Ib). Enquanto, as categorias V e VI preveem o uso e acesso aos recursos naturais e a ocupação humana de suas terras com a proteção de características naturais e culturais específicas, ou o uso sustentável dos recursos advindos dos ecossistemas naturais, respectivamente.

A categoria VI foge um pouco ao padrão de uma categoria que prevê a dimensão humana do ambiente, pois, além dela visar o uso sustentável dos recursos advindos dos ecossistemas naturais, ela também objetiva primariamente a preservação das espécies e habitat.

Dessa forma, os sítios da categoria VI costumam possuir grandes parcelas de ecossistemas naturais a serem preservados e algumas áreas antropizadas a serem utilizadas de forma sustentável ou recuperadas. Pode-se dizer que seus sítios são mais restritivos que os da Categoria V, mas eles também consideram o homem como parte do meio.

Nesse contexto, Dudley e Stolton (2008) mostram que o fato das categorias de Áreas Protegidas serem objetivo específicas cria uma correlação indireta entre as categorias e o grau de intervenção humana no interior de seus sítios. A Figura 10 mostra a variação do grau de intervenção humana permitido em cada categoria de Área Protegida.

Figura 10: Representação idealizada entre categoria de Área Protegida e o grau de intervenção humana.



Adaptado pelo autor (2019) de RAMSAR SECRETARIAT (2008).

Assim, conforme os autores, os sítios das categorias Ia, Ib, II e III são áreas com menos impactos ambientais negativos e, por isso, necessitam de pouca intervenção humana. Tais intervenções são no sentido da execução de projetos de Recuperação de Áreas Degradadas (RAD) e ações de manejo que visam à manutenção do equilíbrio ecológico dos seus ecossistemas, habitat e espécies, ou seja, são áreas protegidas a serem basicamente “preservadas”. Enquanto isso, os sítios da categoria V estão no limiar entre natural e “artificial”, o que exige estratégias de RAD e ações de manejo pontuais ou constantes.

Os sítios da Categoria VI estão mais próximos das Categorias Ia e III que os sítios da Categoria V, por ter como objetivo proteger (preservar e conservar) grandes áreas não impactadas negativamente. Já os sítios da categoria IV estão mais próximos da Categoria V, pois além de objetivarem a “preservação” de espécies e habitat, eles são voltados à restauração de ambientes degradados.

Para Dudley e Stolton (2008), o SIAP da IUCN serve a uma série de propósitos valiosos, dentre eles: 1) enfatizar a importância das Áreas Protegidas; 2) demonstrar a variedade de propósitos que as Áreas Protegidas servem; 3) promover a ideia de Áreas Protegidas como Sistema, em vez de sítios isolados; 4) reduzir a confusão de terminologia (nomenclatura); 5) melhorar a comunicação e a compreensão de um Sistema; 6) facilitar as avaliações da eficiência da gestão de um sítio ou de um Sistema; 7) proporcionar análises (comparação) entre sítios da mesma categoria.

O SIAP da IUCN ainda fornece um conjunto acordado de diretrizes internacionais para os SNAPs. Porém, ele não foi criado para ser utilizado em sua plenitude em um SNAP, mas para orientar a elaboração deles conforme as especificidades de cada país. O SIAP da IUCN possui uma estrutura comum consolidada após décadas de debates que visa auxiliar em alguns entraves ao funcionamento dos SNAPs e proporcionar sua plenitude. Ele não é nem pretende

ser infalível, assim como ainda não é unânime, pois encontra-se sob discussão constante nos debates internacionais.²²

Falzon (2008) relata que mesmo com o SIAP da IUCN ainda é difícil para os gestores categorizar grandes sítios, principalmente os que contêm uma grande variedade de ambientes com diferentes graus de intervenção humana. O motivo, para o autor, é que para cada uma das porções do sítio, podem existir diferentes objetivos de gestão, o que leva a confusão na determinação das categorias.

Para sanar esse problema, o autor recomenda que se estabeleça a categoria apropriada a um sítio quando pelo menos três quartos dele, ou mais, sejam geridos para o propósito principal da respectiva categoria escolhida. A gestão da área restante não deve possuir conflito com esse objetivo principal (FALZON, 2008).

Dudley, Bençon e Crofts (2008) também propõem os princípios da Responsabilidade, Democracia, Contestação, Gerenciamento de dados e Verificação, que segundo eles são fundamentais ao procedimento de categorização. Enquanto Phillips (2008b) inclui também a Participação, a Prestação de Contas, a Equidade, a Transparência, a Liderança, ser parte de um contínuo de respostas e possuir uma abordagem baseada nos direitos.

Em 2010, elaborou-se um novo plano estratégico da CDB onde se determinou as chamadas Metas de Aichi²³, a fim de conter a perda da biodiversidade mundial. A décima primeira meta trata especificamente de Áreas Protegidas e a mesma norteia os SNAPs (BENSUSAN, 2014).

Meta 11: Até 2020, pelo menos 17 por cento de áreas terrestres e de águas continentais, e 10 por cento de áreas marinhas e costeiras, especialmente as áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, terão sido conservados por meio de Sistemas de Áreas Protegidas geridas de maneira efetiva e equitativa, ecologicamente representativas e satisfatoriamente interligadas, além de outras medidas espaciais de conservação, e integradas em paisagens terrestres e marinhas mais amplas (ONU, 2010 - Resolução 65/161).

Em 2014, foi realizado em Sydney, Austrália, o último congresso da IUCN, *Parks, people, planet: inspiring solutions* (Promessa de Sydney). Ele teve como objetivo primário de assistir os governos nacionais na criação de novas Áreas Protegidas e a direcionar mais recursos

²² Neste contexto, o SIAP da IUCN foi trazido à discussão nesta tese por dois motivos: 1) evidenciar que o descrédito com a categoria de manejo APA do SNUC advém de um contexto internacional, relativo às Áreas Protegidas com dimensão humana como um todo; 2) mostrar as lacunas e entraves na estrutura do SNUC que geram diversos conflitos, perante a estrutura do Sistema da IUCN.

²³ Em 2002, diante de seus baixos níveis de implementação, a CDB aprovou um plano estratégico de implementação para ser desenvolvido até 2010. Infelizmente, tal plano não foi efetivo e um novo plano foi adotado em 2010, para a década seguinte. Nesse plano foram estabelecidas 20 metas, conhecidas como Metas de Aichi, com objetivo de conter a perda de biodiversidade do planeta. Uma delas, a décima primeira, trata-se especificamente das Áreas Protegidas, e serve como norte para os programas nacionais de conservação da biodiversidade em espaços protegidos (BENSUSAN, 2014).

para proteção da biodiversidade. No evento, abordou-se no evento, os meios para: (i) alcançar objetivos de proteção; (ii) responder às mudanças climáticas; (iii) melhorar a saúde e o bem-estar; (iv) apoiar a vida humana; (v) conciliar diferentes desafios de desenvolvimento; melhorar a diversidade e a qualidade da governança; (vi) respeitar a cultura do conhecimento indígena e tradicional; e, (vii) inspirar uma nova geração a priorizar a proteção ambiental (CULLEN, 2015).

4.1.2 Proteção do Ambiente e Populações Humanas: deve haver uma dimensão humana nas Áreas protegidas?

A Promessa de Sydney trouxe novamente em evidência um debate que se iniciou em 1972 (Conferência de Estocolmo), teve seu ápice no Congresso de Durban, em 2003, e ainda se perpetua até 2019: as Áreas Protegidas devem possuir uma dimensão humana? Conseqüentemente, as Áreas Protegidas devem proteger e promover fatores sociais e culturais? As Áreas Protegidas com dimensão humana devem ser consideradas Áreas Protegidas? De acordo com Dudley (2008), esse debate permeia o cerne do conceito de Áreas Protegidas e se instala nos objetivos de proteção ambiental das categorias.

Sobre isso Dudley (2008) relata que existem duas definições globalmente aceitas de Áreas Protegidas, o da CDB e da IUCN. A CDB define uma Área Protegida como: “área geograficamente definida que é designada ou regulamentada e gerenciada para alcançar objetivos específicos de proteção” (CDB, 1992). A IUCN a define como: uma área de terra e/ou mar especialmente dedicada à proteção e manutenção da diversidade biológica, dos recursos naturais e dos culturais associados, que é gerenciada por meios legais ou outros meios efetivos” (DUDLEY, 2008, p. 21, tradução nossa). Neste trabalho irá se utilizar do conceito da IUCN por ele abranger a dimensão humana do ambiente. Portanto, ser compatível com a gestão de APA.

Conforme Dudley (2008), a CDB reconhece as categorias da IUCN. Todavia, para ele, a definição da IUCN vai além da CDB, pois ela encapsula uma filosofia sobre o papel e propósito das Áreas Protegidas em seu conceito, além de possuir um foco claro na manutenção da biodiversidade. Ainda, o conceito da CDB não engloba os aspectos culturais das Áreas Protegidas, enquanto o da IUCN os engloba (MULONGOY; CHAPE, 2004). Os autores dizem que essas são as razões para o conceito de Área Protegida da IUCN ser mais aceito em relação ao da CDB. Todavia, o próprio conceito da IUCN não é unanimemente aceito dentre seus próprios pares.

Dudley (2008) diz que desde os anos 2000 vem havendo uma maior defesa sobre a equidade entre os valores biológicos e culturais dentro das Áreas Protegidas, o que tornaram mais claras a diferença e o embate entre as duas principais correntes de pensamento da temática de Áreas Protegidas, a preservacionista e a conservacionista.

A corrente preservacionista defende a "manutenção da diversidade biológica" como objetivo primário de uma Área Protegida e, que a dimensão humana é secundária a esse objetivo. Portanto, ela deve ser desconsiderada no âmbito da gestão de Áreas Protegidas. A conservacionista acredita que a manutenção da biodiversidade é secundária perante a "manutenção da natureza e de seus recursos culturais associados" (DUDLEY, 2008, p. 21).

Segundo Dudley (2008), a corrente preservacionista defende a exclusão de categorias de Áreas Protegidas onde o homem resida ou maneja diretamente o ambiente. Para o preservacionismo somente deverão ser consideradas como Áreas Protegidas as categorias voltadas à restrita "preservação da natureza" ou da "biodiversidade". O motivo para a exclusão de categorias de Áreas Protegidas com dimensão humana incide na ideia de o homem degradar o ambiente conforme usa os recursos naturais e ocupa o espaço. Mesmo que ele faça um uso tradicional e sustentável com o tempo, as relações estabelecidas entre as populações humanas e o ambiente irão se modificar, colocando em risco a Área Protegida e sua "biodiversidade natural" ou "selvagem".

Em contrapartida, os conservacionistas defendem que as Áreas Protegidas onde o homem está inserido possuem benefícios comprovados para o ambiente e essas áreas protegem tanto quanto as mais estritas (DUDLEY, 2008). Parrish, Corrau e Dudley (2008) expõem que os sítios das Categorias V e VI costumam oferecer uma opção melhor da gestão de conflitos em relação aos mais restritos, principalmente onde a matriz é dominada pelo homem.

O problema, ainda segundo esse autor, se instala quando se discute se uma área pode ser considerada como uma "Área Protegida", se o órgão gestor não priorizar a manutenção da biodiversidade ou, mais precisamente, se colocá-la como secundária a outros objetivos como a manutenção de valores culturais ou paisagísticos. Segundo ele, muitos assumem que a proteção da biodiversidade (ou um equivalente bruto, como a preservação da "vida selvagem" ou "natural") é sempre um objetivo primário das Áreas Protegidas e a dimensão humana deve ser eliminada da gestão de Áreas Protegidas, ou ser colocada como secundária.

Dudley (2008) alerta que, caso a dimensão humana seja removida dos objetivos de proteção ambiental das Áreas Protegidas, primariamente ou secundariamente, irá se ter a exclusão de diversos sítios, hoje sob o caráter de Área Protegida pela lista das Nações Unidas. Dentre eles, seriam desconsiderados como Áreas Protegidas os sítios das Categorias V e VI e

as APAs, foco desta tese. Outro ponto é que é melhor ter uma Área Protegida com um nível de proteção menos restrito, mas efetivo e permanente, do que uma Área Protegida estritamente ineficaz - síndrome da Área Protegida de papel (PARRISH, CORRAU; DUDLEY, 2008).

Em defesa as Categorias V e VI, Maretti et al. (2012), dizem que segundo a própria IUCN, para um sítio ser considerado como Área Protegida, a proteção ambiental deve sempre ser seu principal objetivo geral, ou seja, a "manutenção da diversidade biológica" não deve ser o objetivo primordial de uma Área Protegida, tal como prega a corrente preservacionista.

Além disso, uma área com objetivo primário de manejo de recursos naturais, ainda que sustentável, não é uma Área Protegida *stricto sensu*. No entanto, esse não é o caso da categoria V e VI, pois em um sítio das Categorias V e VI o uso sustentável é um meio pelo qual a proteção ambiental é obtida. Assim, tanto a Categoria V quanto a VI se enquadram no pré-requisito para serem consideradas Áreas Protegidas *stricto sensu*. Portanto, elas não são áreas de manejo sustentável de recursos naturais, ou apenas Áreas Protegidas *lato sensu* (MARETTI et al., 2012).

Para Dudley (2008), a preservação e a conservação funcionam em conjunto. O autor defende que esse debate dualista não contribui para a proteção ambiental, pois ao se criar, categorizar, implantar e promover a gestão de sítios de Áreas Protegidas é mais importante se levar outros fatos em consideração²⁴.

Segundo Phillips (2008b), talvez esse debate entre exclusão e manutenção das Categorias V e VI se resolva caso se perceba que todas as categorias de Áreas Protegidas são complementares em um nível de Sistema. Ou seja, cada uma delas tem uma função específica (objetivo de gestão primário) que garante uma gama de resultados de proteção próprios, complementares e necessários à complexidade do ambiente. Por conta disso, é errôneo comparar a efetividade da proteção ambiental entre diferentes categorias de Áreas Protegidas (HOCKINGS; DUDLEY, 2008).

Se uma área protegida não existe somente por si, mas faz parte de um sistema e este serve a objetivos nacionais, a redução, desafetação ou qualquer tipo de regressão em uma área protegida específica deve ser discutido nesse contexto, dos objetivos maiores, e seguir processos adequados, inclusive de compensação, os quais são relativos aos objetivos também maiores, inclusive relacionados aos serviços que os ecossistemas protegidos prestam (MARETTI et al. 2008, p.356, tradução nossa).

A partir desta revisão, percebeu-se que o interesse da proteção ambiental na forma de Áreas Protegidas se tornou cada vez mais complexo. Após o ano 2000, as Áreas Protegidas

²⁴ P.ex.: a) os custos sociais e econômicos do estabelecimento de uma Área Protegida restritiva; b) o fato que a maioria dos benefícios associados da receita turística nas reservas mais restritas raramente cai nas comunidades locais afetadas pela implantação da uma Área Protegida.

começaram a ser valorizadas por diversas razões, como artefato estético, repositório de biodiversidade e fonte potencial de riqueza econômica, por meio do uso sustentável. Com isso nasceu uma constelação de crenças sobre o propósito das Áreas Protegidas e a maneira correta de se fazer a sua gestão (EEA, 2012).

Os gestores de Áreas Protegidas começaram a reconhecer a importância das comunidades locais e dos tipos de governança, além dos Parques Nacionais do Estado. Eles também começaram a abordar a necessidade de redes de Áreas Protegidas de forma mais sistemática e abrangente, aplicando novas ideias no campo de planejamento ambiental em rápido desenvolvimento (EEA, 2012).

As Áreas Protegidas começaram a ser vistas mais como empresas sociais a serem gerenciadas com as necessidades das comunidades locais em mente, muitas vezes em parceria com pesquisadores, comunidades locais e outras partes interessadas. Ao mesmo tempo, a gestão das Áreas Protegidas começou a ser aberta a novos parceiros, incluindo Organizações Não Governamentais (ONGs). Isso levou à criação de novas categorias de Áreas Protegidas (EEA, 2012).

As mudanças têm continuando a moldar a política de Áreas Protegidas. Na percepção emergente, elas são vistas como um componente crítico de um sistema de suporte de vida. Nessa nova concepção, as Áreas Protegidas devem fazer mais do que simplesmente proteger a biodiversidade ou fornecer habitat e refúgios para espécies. Elas passaram a ser vistas como nós da resiliência ambiental, ou seja, que permitem a adaptação aos impactos ambientais negativos. As Áreas Protegidas também fornecem os chamados "serviços ecossistêmicos": os bens e serviços que um ecossistema fornece como água potável, regulação de temperatura, provisão de alimentos, entre outros (EEA, 2012, p. 13).

Nessa última década, também é esperado que as Áreas Protegidas forneçam uma série de benefícios sociais, não só sustentando as comunidades locais, dentro e ao redor de suas fronteiras, mas também contribuindo significativamente para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas [ODM] (ONU, 2019). Também se espera que elas não gerem apenas receita para sustentar a sua própria operação, mas que reforcem as economias locais e nacionais, por meio do turismo e o fornecimento de recursos naturais. No entanto, deve-se notar que, embora esses argumentos econômicos e sociais tenham ganhado peso nos últimos anos, o valor intrínseco das Áreas Protegidas continua a ser a razão fundamental para a sua proteção e gestão contínuas (EEA, 2012).

A mudança de percepção sobre as Áreas Protegidas contrasta em quase todos os aspectos com o que prevaleceu 40 ou mesmo 30 anos atrás. Os impulsionadores por trás deste

modelo contemporâneo de Áreas Protegidas incluem: a) o aumento da sofisticação e compreensão científica; b) uma maior sensibilidade sobre os direitos humanos e de populações tradicionais; c) a proteção dos sítios do patrimônio mundial, cultural e natural e outros acordos firmados em convenções internacionais; e, d) a noção que as Áreas Protegidas podem oferecer ônus e bônus de forma desproporcional entre as pessoas (EEA, 2012).

De forma resumida, traz-se o Quadro 6 que evidencia a mudança de percepção das Áreas Protegidas ao longo do tempo discutida neste trabalho, de um modelo conservador para outro, mais complexo e humano.

Quadro 6: A mudança de percepção sobre as Áreas Protegidas.

	Como eram as Áreas Protegidas (século XIX)	Como estão se tornando as Áreas Protegidas (século XXI)
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> - Reservadas para “preservação da natureza” - Estabelecidas para “vida selvagem” espetacular e proteção cênica - Gerenciada, principalmente, para visitantes e turistas - Valorizada como “região selvagem” - Proteção estrita 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestão também com objetivos sociais e econômicos - Muitas vezes criada para fins científicos, econômicos e valores culturais - Gestão participativa e com as pessoas locais em mente - Valorizada pela importância cultural da - Gestão voltada a restauração e recuperação de áreas degradadas
Governança	Centralizada pelo Estado	Diversos tipos de governança
Pessoas locais	<ul style="list-style-type: none"> - Gestão excludente - Gestão, de cima para baixo, sem consideração às opiniões locais 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestão com, para, e em alguns casos, por pessoas locais - Gestão para atender às necessidades das pessoas locais
Amplitude de conceito	- Gestão dos sítios como 'ilhas' isoladas	- Gestão dos sítios como parte de Sistemas de Áreas Protegidas (internacionais, nacionais, estaduais e municipais) em "redes"
Percepções	<ul style="list-style-type: none"> - Vistas, principalmente, como um bem nacional - Vistas apenas como uma questão do Estado 	<ul style="list-style-type: none"> - Vistas também como um bem da comunidade local - Vistas também como uma preocupação internacional
Técnicas de manejo	<ul style="list-style-type: none"> - Gestão de forma reativa dentro de prazos curtos - Gestão de uma maneira técnico-científica 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestão de forma adaptativa em perspectiva de longo prazo - Gestão com considerações políticas
Financiamento	Pago pelo contribuinte	Diversas fontes de captação de recursos
Habilidades de gestão	<ul style="list-style-type: none"> - Gestão por cientistas e especialistas em recursos naturais - Liderança de especialistas 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestão por indivíduos multiquificados - Aproveitando o conhecimento local

Adaptado pelo autor (2019) de EEA (2012).

De acordo com Maretti et al. (2012), em cada época parece que os conceitos de Áreas Protegidas e seus objetivos de proteção ambiental são imperativos, ou até definitivos. No entanto, a cada passo da evolução, a rede mundial de Áreas Protegidas é ressignificada,

retrabalhando, ainda que de forma conceitual, os Sistemas de Áreas Protegidas que haviam sido definidos por outras razões. Tal processo, segundo os autores, certamente continuará no futuro.

Dessa forma, o conceito atual de biodiversidade não deve definir o valor das Áreas Protegidas, pois é importante reconhecer que, além do foco técnico-científico, “as Áreas Protegidas tratam de valores sociais, para ou pela humanidade” (MARETTI et al., 2012, p. 334-335).

No caso brasileiro, em maior ou menor grau, as Áreas Protegidas nasceram e ainda estão sob a histórica influência das tendências internacionais, sendo as recomendações da IUCN para o tema um fator marcante no processo de criação das categorias de Áreas Protegidas no país. Além disso, existia e ainda persiste uma forte influência do histórico uso e cobertura da terra, uso e acesso aos recursos naturais e do processo de ocupação do território brasileiro, com ênfase no domínio (público e privado) da terra (e mar) e de seus recursos naturais. Para melhor entender as Áreas Protegidas brasileiras, dentre elas a APA, torna-se necessário compreender essa dinâmica que vêm, desde a primeira Área Protegida instituída no país, até os dias atuais.

4.2 Áreas Protegidas no Brasil

4.2.1 Histórico das Áreas Protegidas no Brasil

A criação de Áreas Protegidas²⁵ no Brasil é anterior ao SNUC instituído no ano de 2000. Ela se origina na década de 1930 durante a transição de um país dominados pelas elites rurais para um Estado forte, com a industrialização e urbanização nascente, principalmente na região Sudeste (CUNHA; COELHO, 2003 apud MEDEIROS, 2006).

Em 1934 foi instituída uma nova Constituição do Brasil. Nela o Estado definiu como sua obrigação “proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte” (BRASIL, 1934, Art. 9º, III).

No mesmo ano foram promulgadas diversas políticas públicas regulatórias de proteção ambiental²⁶. Tais políticas tinham o caráter de “proteção de áreas naturais”, no sentido de

²⁵O termo “Unidade de Conservação” só passa a ser encontrado na literatura em meados da década de 1970, sendo a primeira publicação técnica com o termo em 1976 (DOUROJEANNI, 2015). O termo “Unidade de Conservação” é citado formalmente na “I Etapa do Plano Nacional de Unidades de Conservação do Brasil” em 1979. Já em um arcabouço legal ele é encontrado a primeira na Resolução CONAMA n. 11/1987 que declara “como Unidades de Conservação as seguintes categorias [...]” Sua consolidação se dá como “Unidade de Conservação da Natureza” no SNUC.

²⁶ Nesse período foram aprovados: o Código de Caça e Pesca (Decreto n. 23.672/1934); Código de Águas (Decreto n. 24.643/1934); Código de Minas (Decreto n. 23.642/1934); Serviço de Defesa Sanitária Animal e Vegetal, Irrigação, Reflorestamento e Colonização, e o de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

controle, ou de reserva, e uso regulado dos recursos naturais de interesse econômico (recursos madeireiros, hídricos, pesqueiros, terras, entre outros) (MEDEIROS, 2006).²⁷

Ainda, em 1934, sob a égide da Constituição, foram criadas no primeiro Código Florestal Brasileiro – Decreto Federal nº 23.793 de 1934 – as primeiras Áreas Protegidas brasileiras, sendo elas os Parques Nacionais, Estaduais e Municipais, as Florestas Protetoras (Área Protegida *lato sensu*) e Florestas Remanescentes. Existiam também outros tipos de Florestas que não eram Áreas Protegidas. Os Parques Nacionais e as Florestas Protetoras e Remanescentes estavam sob gestão do Ministério da Agricultura e domínio público. O órgão tinha também uma ação supletiva perante os Parques e as Florestas estaduais e municipais (BRASIL, 1934).

O Código Florestal Brasileiro de 1934 nasceu no mesmo período da 1ª Conferência de Conservação da Natureza no Brasil (URBAN, 1998 apud VALLEJO, 2017) e pouco depois da Conferência Internacional para a Proteção da Fauna e Flora, em Londres (1933). Dele se derivaram os Parques Nacionais, Naturais, Estaduais e do Monumento Nacional, as Florestas Nacionais e a Reserva Florestal, algo semelhante às categorias de Áreas Protegidas internacionais definidas na Conferência de Londres em 1933. Porém, no Código Florestal Brasileiro de 1934 não existiam o Parque do Monumento Nacional, o Parque Natural, a Floresta Nacional e a Reserva Florestal. Tais Áreas Protegidas careciam de regulamentação legal.

Essa tendência de criação de Parques e Reservas de domínio do Estado no Brasil eram comuns no contexto internacional, porém nos outros países também existiam as Áreas Protegidas de domínio privado, fato ainda inexistente no Brasil nesse período. Vallejo (2017) menciona que esse fato se devia à tendência do nacionalismo modernizante e tecnocrático do Estado brasileiro que negava o direito absoluto da propriedade privada e reforçava seu domínio.

Apesar de desde 1934 existir o arcabouço legal que regulamentou as Áreas Protegidas Brasileiras, somente mais tarde, em 1937, criou-se o primeiro sítio no país, o Parque Nacional de Itatiaia²⁸. O Parque foi criado em 1937, na Serra da Mantiqueira. Os limites cartográficos dele abrangem os municípios de Itatiaia e Resende, no estado do Rio de Janeiro (RJ), Bocaina

²⁷ As iniciativas de se criar um arcabouço legal normatizador para as questões ambientais no Brasil foram tomadas de forma fragmentada entre os temas. Tal fato contribuiu para que os setores administrativos se espelhassem nesse modelo desarticulado e não sistêmico do ponto de vista ambiental (VALLEJO, 2017).

²⁸ Existe uma controvérsia quanto à criação da primeira Área Protegida do Brasil. Segundo Maretti et al. (2012), a Serra da Cantareira já preenchia os pré-requisitos para ser considerada como uma Área Protegida a mais de 100 anos antes de Itatiaia. Nesse caso já se efetuava a política da proteção de mananciais de água voltados ao abastecimento humano. Não há data nem regulamento legal voltado à proteção ambiental no texto dos autores, o que leva neste trabalho a se questionar quanto à proteção *stricto sensu* dessa “Área Protegida”. De qualquer forma, a presente tese se envereda no movimento moderno de Áreas Protegidas, o que não parece ser o caso da Serra da Cantareira, que está mais próximo daquelas Áreas Protegidas anteriores a *Yellowstone*, onde se busca proteger algum recurso natural para fins estratégicos.

de Minas e Itamonte no estado de Minas Gerais (MG). O Parque Nacional de Itatiaia foi inspirado no modelo de gestão norte americano (área grande e de domínio público) e em sua reverência à “natureza”, no sentido da apreciação estética e espiritual da “vida selvagem” [*wilderness*] (ICMBIO, s.d., Categorias).

Entre 1939 e 1944 surgiram os Parques Nacionais das Cataratas do Iguaçu, no Paraná, e o da Serra dos Órgãos - RJ (1939), o Parque Natural Estadual de Campos do Jordão-SP (1941), Parque Monumento Nacional de Monte Pascoal-BA (1943) e o Parque Estadual do Rio Doce-MG (1944), conforme a forte tendência internacional de criação de Parques. Duas Florestas Nacionais foram criadas nesse período, a Floresta Nacional do Araripe-Apodi-CE (1946) e a Floresta Nacional de Caxiuanã – PA (1961) (ICMBIO, s.d.). Não foram criados sítios de Reservas Florestais, apesar dessas Áreas Protegidas serem citadas na literatura consultada.

Em 1940, os Estados-partes, dentre eles o Brasil, celebraram a “Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América”, mais conhecida como Convenção de Washington. O objetivo da Convenção era proteger no seu “ambiente natural” exemplares de todas as espécies e gêneros da flora e fauna indígenas (nativos), inclusive aves migratórias, em número e em locais para que se evitasse sua extinção. Ainda, objetivou-se proteger as paisagens de grande beleza, as formações geológicas extraordinárias, as regiões e os objetos “naturais” de interesse estético, valor histórico ou científico e os lugares caracterizados como de condições primitivas pela Convenção (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL [MPF], s.d., Formulário Descritivo da Norma Internacional).²⁹

Com a Convenção de Washington, passou a se prever a criação de Parques de Caça e Reservas Biológicas Nacionais, Estaduais e Municipais. No entanto, nenhum sítio dessas Áreas Protegidas foi criado³⁰, assim como não havia nenhum órgão responsável por promover a Convenção de Washington no país (MPF, s.d., FORMULÁRIO DESCRITIVO DA NORMA INTERNACIONAL).

Em 1965, com o Novo Código Florestal – (Lei Federal nº4.771/1965 (BRASIL, 1965)) se reafirmaram as Áreas Protegidas criadas em 1934³¹, além de se criar as Reservas Biológicas

²⁹ O Brasil ratificou a Convenção de Washington ao instituir o Decreto Legislativo n. 3/1948 e posteriormente pelo Decreto n. 58.054/1966.

³⁰ A primeira Reserva Biológica Nacional foi a Poço das Antas (1974). Ela foi criada sob a égide da Lei n. 5.197/1967 que dispõe sobre a proteção à fauna – Lei de Proteção aos animais. Não foi encontrada a criação de nenhum sítio de Reserva de Caça no país, durante a consulta a literatura.

³¹ Parque Nacional, Estadual e Municipal, posteriormente regulamentados pelo Decreto n. 84.017/1979; as Florestas Protetoras agora na forma de Áreas de Preservação Permanente (APP); as florestas remanescentes agora na forma de florestas e demais formas de vegetação “natural”. As florestas de propriedade privada continuam sob regime semelhante à do Código Florestal de 1934.

(REBIOS)³² e das Florestas Nacionais (FLONAs)³³. Também é citada a existência das Florestas que integram o Patrimônio Indígena (Área Protegida *lato sensu*) como de regime de Preservação Permanente.

O Novo Código introduziu uma divisão conceitual entre as Áreas Protegidas: “restritivas ou de uso indireto” e as “não restritivas ou de uso direto”, por meio das restrições de uso estabelecidas em seu texto base. Para Vallejo (2017) essa divisão já existia, mas não estava descrita na Lei³⁴.

Durante a ditadura militar (1964-1985) se criou um aparato de gestão voltado a elaborar e a executar a política ambiental brasileira, historicamente sob responsabilidade do Ministério da Agricultura. A medida, característica de um estado burocratizado e de regime militar, teve seu aspecto relevante para gestão de Áreas Protegidas, pois inexistiam instituições para promover a política ambiental (CASTRO; COUTINHO; FREITAS, 2012).

Em 1967 foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) por meio do Decreto-Lei n° 289 (BRASIL, 1967). O IBDF era uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Agricultura. Sua função principal era

[...] formular a política florestal bem como a orientar, coordenar e executar ou fazer executar as medidas necessárias à utilização racional, à proteção e à conservação dos recursos naturais renováveis e ao desenvolvimento florestal do País (BRASIL, 1967, Art. 2°).

O órgão ainda possuía a função secundária de “administrar o Jardim Botânico do Rio de Janeiro, os Parques Nacionais, as Florestas Nacionais, as Reservas Biológicas e os Parques de Caça Federais³⁵” (BRASIL, 1967, Art. 5°, VIII).

No final da década de 1960, a *United States Agency for International Development* (USAID) convidou os técnicos do governo brasileiro (IBDF e Ministério da Agricultura) aos EUA para realizarem cursos de treinamento em gestão de Áreas Protegidas. Assim, a agenda e ideais preservacionistas norte-americanos foram incorporados nas políticas públicas e projetos

³² Não foi encontrada na literatura consultada regulamentação e normatização até a promulgação do SNUC em 2000.

³³ As FLONAs foram regulamentadas em 1994 pelo Decreto n. 1.298/1994.

³⁴ A divisão não é exatamente clara. O texto base do código florestal fala dos “Parques Nacionais, Estaduais e Municipais e Reservas Biológicas, com a finalidade de resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das “belezas naturais” com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos [e que] “fica proibida qualquer forma de exploração dos recursos naturais nos Parques Nacionais, Estaduais e Municipais”. Enquanto, as Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, possuem “fins econômicos, técnicos ou sociais, inclusive reservando áreas ainda não florestadas e destinadas a atingir aquele fim” (BRASIL, 1934, Art. 4°).

³⁵ A categoria de Área Protegida intitulada Parques de Caça foi criada na Lei de Proteção aos animais em 1967 e revogado pelo SNUC em 2000. Não foi encontrada a criação de nenhum sítio de Parque de Caça no país, durante a consulta a literatura. Além disso, a Lei de Proteção aos animais vedava a caça profissional e o comércio de animais nativos. O veto, por hora, ainda permanece.

de desenvolvimento brasileiro e, conseqüentemente, na criação, implantação e gestão de Áreas Protegidas (RAMOS, 2014).

Alceo Mangnanini afirma que o foco do IBDF, na verdade, não era a proteção ambiental e suas ações eram voltadas para o Desenvolvimento Florestal³⁶. Ele esclarece que quem praticava a proteção ambiental era o Departamento de Pesquisas e Conservação da Natureza, um setor específico do IBDF, sediado no Rio de Janeiro, incumbido da defesa das florestas do Brasil, da defesa da fauna, das estações experimentais, dos Parques Nacionais e das Reservas Biológicas (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015).

Em 1972, à época da Conferência de Estocolmo, a criação, implantação e gestão de Áreas Protegidas no Brasil ainda eram subordinadas a um órgão focado na Política de Desenvolvimento Florestal, com quadro pessoal próprio para esse tema, tendo a proteção ambiental um caráter meramente secundário (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015). Segundo Peccatiello (2011, p. 74), durante essa Conferência o Brasil se posicionou com pouca disposição em priorizar as ações governamentais na questão ambiental, pois existia a visão que estas entrariam em conflito com objetivo do crescimento econômico do país. Para tanto a “expressão era ‘poluição = progresso’, o que repercutiu de forma negativa para imagem internacional brasileira.

Como abordado anteriormente, nos anos de 1962 e 1973, publicou-se a I e II “Lista Mundial de Parques Nacionais e Reservas Equivalentes” oriundas respectivamente da 27ª sessão ECOSOC, realizada em 1959, e da II Conferência Mundial de Parques, um SIAP para a IUCN, em 1972. As Listas e a Conferência ditavam diretrizes para as Áreas Protegidas. Por meio dessas tentava-se suprir a lacuna de estudos científicos e critérios técnicos para orientar as ações de gestão dessas áreas. Porém, essa ausência de padronização das categorias de Áreas Protegidas causava uma confusão conceitual que afetava diretamente a sua gestão em todo mundo.

O Brasil seguiu as orientações das Listas e, por isso, as Áreas Protegidas Brasileiras herdaram também os seus problemas. Além disso, ainda persistia no país a influência do nacionalismo e do domínio do Estado, agora em regime de exceção. Pode-se citar a manutenção das características do código de 1934, no caso das Áreas de Preservação Permanente (APPs) e

³⁶ Com base na Lei Federal nº11.284/2006 podemos entender o Desenvolvimento Florestal como fomento ou ações de: I - pesquisa e desenvolvimento tecnológico em manejo florestal; II - assistência técnica e extensão florestal; III - recuperação de áreas degradadas com espécies nativas; IV - aproveitamento econômico racional e sustentável dos recursos florestais; V - controle e monitoramento das atividades florestais e desmatamentos; VI - capacitação em manejo florestal e formação de agentes multiplicadores em atividades florestais; VII - educação ambiental; VIII - proteção ao meio ambiente e conservação dos recursos naturais.

Parques. O domínio privado era possível nas Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais com uso e exploração regulados pelo Estado e restrito no caso das APP. Portanto, o nacionalismo ainda negava o direito absoluto da propriedade privada e reforçava o domínio do Estado nesse período.

Assim, as políticas públicas de Áreas Protegidas e a criação de sítios ao longo dos anos no Brasil é interpretado por Peccatiello (2011) como uma resposta às exigências do movimento internacional ambientalista e, por Vallejo (2017), como as mudanças das demandas do poder público e sociedade.

No ano de 1973, se criou a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), órgão subordinado ao Ministério do Interior. O objetivo da SEMA era cuidar dos problemas relacionados à poluição, mas depois ela começou a criar, implantar e gerir as Áreas Protegidas, em duplicidade com o IBDF (MEDEIROS, 2006). Sua criação foi um dos compromissos assumidos pelos países que assinaram os termos da Conferência de Estocolmo, dentre eles o Brasil (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015).

Em 1979, o IBDF e a Fundação Brasileira para Conservação da Natureza publicaram o documento da I Etapa do Plano Nacional de Unidades de Conservação do Brasil sob influência do SIAP da IUCN de 1978 (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015). Segundo Sonia Wiedmann, à época servidora do IBDF lotada na Procuradoria Geral, a IUCN era quem dava as diretrizes para o IBDF, porque ela já tinha, nessa época, as categorias de Áreas Protegidas do SIAP da IUCN de 1978. Todavia, adaptou-se as indicações para o modelo brasileiro, mantendo como base o Código Florestal de 1965 e a Lei de Proteção à Fauna (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015).

A I Etapa do Plano Nacional de Unidades de Conservação do Brasil era a primeira tentativa de se sistematizar e adequar os “tipos”³⁷ de “Unidades de Conservação” às necessidades do país para que se pudesse vir a compor o “Sistema Nacional de Unidades de Conservação”. Seu texto possuía uma estratégia básica para a proteção e manejo dos recursos naturais renováveis brasileiros, bem como para a utilização adequada dos escassos recursos humanos e financeiros necessários à implantação, administração e manejo de Unidades de Conservação (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015).

³⁷ Nesse momento, passou-se a se referir a tipos de Unidades de Conservação, noção equivalente a categorias de Áreas Protegidas da IUCN.

Os grupos e suas categorias de manejo³⁸ possuíam características gerais e domínio pré-estabelecido. Já os Tipos de Unidades de Conservação possuíam somente suas nomenclaturas, carecendo de uma descrição específica e objetivos primários de cada tipo, o que causava uma confusão na individualização dos tipos do mesmo grupo ou categoria de manejo³⁹.

Segundo Vallejo (2017), a I Etapa do Plano Nacional de Unidades de Conservação do Brasil não se transformou em Lei exatamente pelo documento ainda possuir as confusões conceituais supracitadas.

De acordo com Maria Teresa Jorge Pádua, que coordenou a elaboração da I Etapa do Plano Nacional de Unidades de Conservação do Brasil, ainda não se pensava em promulgar uma Lei. Se objetivava criar novos tipos de Unidades de Conservação, por causa de o país possuir pouca variedade. Nesse caso, o critério utilizado para criar os novos tipos de Unidades de Conservação foram os objetivos de “conservação da natureza de um país”, semelhante à ideia da IUCN. O Plano sugeriu 16 diferentes tipos de Unidades de Conservação, agrupados em cinco grupos e categorias de manejo, aos moldes do SIAP da IUCN de 1978, porém com algumas especificidades (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015).

Os Grupos de I a III eram em nível de gestão federal, o grupo IV gestão regionais e locais e o grupo V em nível internacional. Os grupos e tipos de Unidades de Conservação se agrupavam com um nítido grau de importância ou relevância (hierarquia do Grupo I a III), sendo os mais restritivos (preservacionistas) considerados mais importantes em relação aos menos restritivos (conservacionistas).

O Grupo I era basicamente formado por tipos de Unidades de Conservação com nomenclatura idêntica às das Categorias I a IV da IUCN do SIAP, de 1978, ou seja, as preservacionistas.

O Grupo II eram tipos de Unidades de Conservação conservacionistas contempladas em discussões históricas no Brasil e a Reserva de Recursos (Categorias VI do SIAP de 1978). Nesse grupo existia uma proposta de ESEC conservacionista.

³⁸ Grupo I (Categorias de Importância Nacional) – Parque Nacional, Reserva Científica ou Biológica, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre; Grupo II (Categorias de Manejo Complementares)– Estação Ecológica, Rio Cênico, Rodovia Parque e Reserva de Recursos (Reservas Florestais); Grupo III (Categorias de Manejo Adicionais) – Parque Natural, Floresta Nacional, Reserva Indígena, Reserva de Fauna, Parque de Caça e Monumento Histórico; Grupo IV (Categorias de Manejo Regionais ou Locais) – Parque Estadual, Parque Municipal, Reserva Biológica Estadual, Reserva Biológica Municipal, Parque de Caça Estadual, Parque de Caça Municipal, Outras; Grupo V (Categorias de Manejo de Importância Mundial) – Reserva da Biosfera e Reserva do Patrimônio Mundial.

³⁹ Tal como no documento basilar da IUCN de 1978 existiam conceitos que se confundiam por serem semelhantes, por vezes em Áreas Protegidas antagônicas. Como não havia um consenso internacional tornou-se difícil para os países se ajustarem e criarem seus próprios SNAPs como aconselhava a própria IUCN.

O Grupo III eram tipos de Unidades de Conservação que, segundo o próprio Plano, não deveriam ser consideradas como unidades e sim como Áreas Protegidas *lato sensu* que contribuem de alguma forma não descrita ao Sistema. Dentre os tipos pertencentes ao Grupo III se encontrava o Parque Natural, nomenclatura em desuso pela IUCN que se referia à Categoria V (Paisagens terrestres/marinhas protegidas) de Área Protegida da IUCN (1978). Também a Categoria VII (Arca Biótica Natural / Reserva Antropológica) sob a nomenclatura de Reserva Indígena e Reserva de Fauna. A Categoria VIII (Área de Manejo de Uso Múltiplo) não foi contemplada pelo Plano brasileiro.

Notou-se que o Plano brasileiro seguiu a tendência internacional, com algumas especificidades, de desmerecer as categorias conservacionistas e não as considerar como Áreas Protegidas *stricto sensu*. As APAs não constavam no Plano e sim os Parques Naturais.

O Grupo IV eram tipos de Unidades de Conservação de domínio estadual e municipal. Enquanto o Grupo V eram unidades relativas a acordos internacionais.

Em 1981, promulgou-se a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA (Lei n. 6.938/1981). A PNMA possuía princípios norteadores objetivos, instrumentos correlatos ao tema de Áreas Protegidas, inclusive com multas aos transgressores da Lei. Dentre seus princípios cabe citar: “proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; e proteção de áreas ameaçadas de degradação”. Em relação aos seus objetivos têm-se a definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Ainda, a PNMA criou os seguintes instrumentos para gestão de Áreas Protegidas: “reservas e Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal” (BRASIL, 1981).

Ainda no mesmo ano a SEMA, em contracorrente ao I Etapa do Plano Nacional de Unidades de Conservação do Brasil, regulamentou as categorias ESEC e APA, citadas como instrumentos da PNMA, a partir da Lei n. 6.902/1981. Todavia, a ESEC promulgada nessa Lei possuía caráter extremamente restritivo, sendo ela uma das mais restritas das Unidades de Conservação, ao contrário da proposta do Plano que visava a proteção parcial dos recursos naturais. A Lei também regulamentou a APA contradizendo o Plano que falava em Parque Natural, um tipo que não deveria ser Unidade de Conservação. A Reserva Ecológica e ARIE foram regulamentadas pelo Decreto n. 88.351/1983.

Em 1982, foi publicada a II Etapa do Plano Nacional de Unidades de Conservação, que manteve inalterados os grupos, as categorias de manejo e os tipos de Unidades de Conservação do primeiro Plano (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015, p. 50), mesmo com a ESEC e a APA

já tendo sido regulamentadas em Lei. Assim, a nova etapa do Plano ignorou a legislação e deixou de fora as duas Unidades de Conservação sob concepção da SEMA e não do IBDF, órgão que coordenava a sua elaboração.

Segundo Miguel Milano, à época professora da UFPR, a SEMA era responsável pela coordenação geral do Projeto Nacional de Meio Ambiente, mas a Secretaria não conseguia dar andamento ao componente “Unidades de Conservação” por existirem divergências com o IBDF. O IBDF tinha uma estrutura e uma quantidade de Unidades de Conservação, número de funcionários e um grau de conhecimento maiores que a SEMA, e essa estava ainda iniciando seus trabalhos (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015).

Desse modo, percebe-se uma nítida existência de problemas institucionais e de correntes de pensamento entre o IBDF (preservacionista) e a SEMA (conservacionista), dois órgãos com a função sobreposta de criação, implantação e gestão de Unidades de Conservação.

Em 1985 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente⁴⁰, a partir da estrutura da SEMA. Com isso, a SEMA passou a ser formuladora e executora da política ambiental brasileira (PNMA). O *status* inédito perante o IBDF refletiu na criação e implantação de uma série de instrumentos políticos, jurídicos e institucionais ampliadores da capacidade de gestão ambiental (CASTRO; COUTINHO; FREITAS, 2012). O IBDF, a partir desse momento, passou a somente exercer função sobre o Desenvolvimento Florestal (MEDEIROS, 2006).

Em 1988 a política ambiental brasileira se consolidou de forma determinante com a instituição da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988). A mesma trouxe um capítulo específico sobre meio ambiente, que fortaleceu a PNMA, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) (CASTRO; COUTINHO; FREITAS, 2012).

O texto constitucional, em seu artigo 225 promulgou que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Nessas circunstâncias, as Unidades de Conservação foram vistas como uma estratégia para se proteger o ambiente, conforme os princípios do Desenvolvimento Sustentável, tal como previa o Relatório Nosso futuro comum – Relatório de Brundtland (1987).

⁴⁰ Somente em 1999 houve a ruptura desse Ministério. Com isso, foi criada uma pasta específica para a temática ambiental, o Ministério do Meio Ambiente (MMA).

A partir desse momento os debates sobre Unidades de Conservação no Brasil avançaram. Todavia, uma nova visão de mundo passou a orientar as discussões no país. O chamado Paradigma Ecológico, cunhado sobre a égide do conceito de Desenvolvimento Sustentável. Conforme IBAMA (2002), o Paradigma Ecológico englobou o paradigma moderno⁴¹ e a partir dele se facilitou o estabelecimento de Unidades de Conservação (IBAMA, 2002). Nesse sentido, o Desenvolvimento Sustentável em conjunto aos debates internacionais sobre Áreas Protegidas influenciou fortemente a formação das políticas ambientais brasileiras, no final da década de 1980 e na década de 1990.

Segundo Castro, Coutinho e Freitas (2012), a redemocratização brasileira foi relevante para as discussões da temática ambiental no país, pois a PNMA sempre foi conduzida pelo Estado, em especial pelo governo federal, com uma visão de apropriação dos recursos naturais e pelo controle territorial de forma centralizadora e autoritária.

A partir da promulgação da Constituição e da redemocratização, avançaram as discussões no Brasil sobre as comunidades locais e tradicionais. Principalmente daquelas comunidades que já viviam no interior ou imediações das Unidades de Conservação existentes ou a serem criadas. O motivo era a percepção dos gestores, órgãos e pesquisadores sobre a dificuldade em se promover a proteção ambiental sem anuência e a participação de tais comunidades locais (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015).

Todavia, nesse período as pessoas ainda eram vistas como um empecilho, uma força contrária ou a favor da criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação, sendo necessária sua ciência e anuência para o estabelecimento dos sítios no país. Outra preocupação dos órgãos no Brasil era ver se a presença do homem nas Áreas Protegidas e o seu aumento populacional, não iriam colocar em risco a proteção ambiental (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015).

Segundo Vallejo (2017), por essas duas razões, as discussões sobre comunidades tradicionais que moravam dentro ou no entorno das Unidades de Conservação no Brasil foi caracterizada pelo antagonismo existente entre os partidários do preservacionismo e os do conservacionismo. Tal como nas Áreas Protegidas internacionais, os preservacionistas defendiam a “preservação” integral da “natureza” e de sua “biodiversidade” no interior das Unidades de Conservação. Para eles, a presença de grupamentos humanos nos sítios sempre

⁴¹ O paradigma vigente pregava: a) o domínio sobre a natureza; (b) o ambiente como recurso ilimitado; (c) o crescimento econômico acelerado; (d) as soluções tecnológicas pesadas; (e) a produção em grande escala; (f) o consumismo; (g) a centralização do poder; e, (h) o autoritarismo e as estruturas repressivas.

seria negativa, mesmo no caso das comunidades tradicionais, pois essas populações tendiam a crescer, mudar seus hábitos e promover a degradação dos ecossistemas “naturais”.

Em contrapartida, os conservacionistas consideravam injusta e antiética a remoção das comunidades tradicionais de seu local de residência. Para eles, a expulsão das comunidades tradicionais de seus territórios ancestrais para criação de Unidades de Conservação trazia consigo diversos problemas. A destarte dos problemas sociais e éticos provocados pela remoção dessas populações, os ecossistemas naturais, que mais frequentemente são transformados em Áreas Protegidas, são aqueles onde houve manejo humano, com modos de vida e práticas conservacionistas tradicionais e essas foram as responsáveis pela preservação das consideradas “áreas naturais” ou intocadas (DIEGUES, 2001).

Essas considerações sobre as comunidades tradicionais no Brasil foram abordadas seguindo as orientações da IUCN e os debates internacionais sobre a temática. Em princípio, afirmava-se que as duas correntes de pensamento (preservação e conservação) foram “contempladas” nas políticas públicas ambientais brasileiras. Todavia, a posição dos setores conservacionistas só começou a se firmar em meados da década de 1990, a partir das constatações de que as Unidades de Conservação estavam criando, ou intensificando, os conflitos sociais (VALLEJO, 2017).

A redemocratização do Estado brasileiro também favoreceu os debates quanto à capacidade de gestão das Unidades de Conservação e o poder de punição dos órgãos ambientais. Ainda, iniciaram-se as discussões sobre o financiamento do SISNAMA, que era extremamente insuficiente. Por isso, em 1989, foi fundado o Fundo Nacional de Meio Ambiente a fim de operacionalizar o SISNAMA. Todavia, os recursos financeiros continuaram aquém do necessário às Unidades de Conservação (CASTRO; COUTINHO; FREITAS, 2012), mesmo com a criação posterior de outros fundos e repasses de recursos internacionais para a proteção ambiental.

Em 1989 foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), órgão que unificou a competência para criação, implantação e gestão de Unidades de Conservação, além da gestão ambiental como um todo. A partir dele, houve a reformulação das competências dos órgãos ambientais brasileiros, visto que o IBAMA surgiu da extinção do IBDF, da Superintendência da Borracha, da SEMA e da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015).

No ano de sua criação, o IBAMA recebeu um estudo da Fundação Pró-Natureza (FUNATURA)⁴² com vistas à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação do Brasil. O estudo apresentava a revisão e atualização conceitual do o II Etapa do Plano Nacional de Unidades de Conservação e o mesmo manteve a coordenação dos planos anteriores. Neste estudo se fala pela primeira vez em categorias de manejo, no sentido de classificação dos antigos tipos de Unidades de Conservação.

Entre as justificativas para a elaboração da II Etapa do Plano Nacional de Unidades de Conservação destacam-se: a) criação de novas categorias de manejo de Unidades de Conservação que contemplem os objetivos nacionais de “conservação”; b) exclusão de categorias mal definidas e com objetivos de manejo confusos; c) exclusão de determinadas categorias de manejo (PECCATIELLO, 2011; PUREZA, 2015).

Os objetivos de “conservação” do país ainda eram no sentido mais restrito de “preservação da natureza” e “da biodiversidade”, com exclusão da dimensão humana do ambiente. Além disso, a exclusão das categorias se referia as categorias de manejo conservacionistas, ainda vistas como áreas que não eram protegidas, mesma tendência das "Listas das Nações Unidas de Parques Nacionais e Áreas Protegidas" documento com as recomendações internacionais da IUCN.

Em 1989, sob forte influência do movimento dos seringueiros (1º Encontro Nacional dos Seringueiros em 1985), foram criadas e regulamentadas as Reservas Extrativistas (RESEX), uma categoria de manejo de Unidade de Conservação ocupada por grupos sociais que exploram os recursos naturais em bases sustentáveis, conforme sua organização, direitos e cultura (Lei nº. 7.804/1989). Elas foram regulamentadas pelo Decreto nº. 98.897/1990 e foram incorporadas às políticas de reforma agrária (MEMORIAL CHICO MENDES, s.d., Reservas Extrativistas).

Em 1992, o supracitado estudo da FUNATURA, com vistas à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação do Brasil, gerou o Anteprojeto de Lei nº. 2.892/92 que entrou em debate no mesmo ano (MEDEIROS, 2006). A estrutura do Sistema de Unidades de Conservação contido no Anteprojeto ainda continha três grupos (Grupo I: Unidades de Proteção Integral; Grupo II: Unidades de Manejo Provisório; Grupo III: Unidades de Manejo Sustentável) sob grau de importância ou relevância, como na primeira e segunda “Etapa do Plano Nacional de Unidades de Conservação”, mesmo com recomendação contrária da IUCN para tal concepção desde 1978.

⁴² Fundação criada e coordenada por Maria Tereza Jorge Pádua, do extinto IBDF. Como a I e II “Etapa do Plano Nacional de Unidades de Conservação” não foram aceitas por motivos políticos, o IBDF contratou em 1988 a FUNATURA para redigir o estudo (MEDEIROS, 2006).

As quatro categorias de Áreas Protegidas da IUCN mais restritivas (Categoria I a IV) ainda permaneciam no Grupo I, de unidades de uso indireto, com proteção integral⁴³, ou seja, de cunho preservacionista. No Grupo II foram extintas todas as categorias sob discussão histórica, permanecendo somente a Reserva de Recursos Naturais (Categoria VI) da IUCN de 1978⁴⁴. Já o Grupo III continha as categorias de manejo conservacionistas, sendo elas a Reserva de Fauna, Área de Proteção Ambiental, Floresta Nacional e Reserva Extrativista, unidades de proteção parcial e uso direto a partir do manejo sustentável.

O Anteprojeto fora concebido em duas versões: na primeira versão, as categorias de manejo, Reserva Biológica e Estação Ecológica, foram unificadas e utilizou-se a denominação de Reserva Ecológica e, na segunda, as duas categorias de manejo ainda se apresentavam de forma separada (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015).

Em 1992, se realizou a ECO-92, na cidade do Rio de Janeiro, onde houve ampla discussão sobre a gestão de Áreas Protegidas, dentre elas as Unidades de Conservação, além das comunidades tradicionais inseridas no interior e no entorno de sítios. Nela houve a participação de representantes dos Estados nação, atores sociais, comunidades tradicionais, grupos conservacionistas, ONGs, pesquisadores e órgãos da área ambiental, nacionais e internacionais (WALDMAN, 2016).

No final da década 1990 existiam diversas categorias de manejo de Unidades de Conservação, fragmentadas em diversos regulamentos legais ou sem regulamentação, com objetivos de proteção ambiental e características diferentes, com restrições de ocupação humana, uso e acesso dos recursos naturais não sistematizados e, por muitas vezes, confusos.

A tramitação do SNUC no Congresso Nacional levou oito anos, marcados por embates entre proprietários de terra, setores produtivos e ambientalistas, debates radicais entre preservacionistas e conservacionistas, atuação vigorosa dos movimentos ligados às populações tradicionais e uma discussão sobre o papel do controle social na gestão de Unidades de Conservação. Com forte influência dos conceitos preservacionistas, típicos do modelo norte-americano de conservação (CASTRO; COUTINHO; FREITAS, 2012, p. 44-45).

Segundo Claudio Maretti, até esse momento, as categorias de manejo tinham sido constituídas de forma aleatória, conforme casos específicos e demandas particulares de cada estado da federação ou órgão ambiental. Além disso, os oito anos de discussão do futuro SNUC no Congresso Nacional não foram capazes de apagar as influências históricas e, as

⁴³ O termo “Proteção Integral” remetia a ideia que somente as unidades preservacionistas conseguiriam proteger todo o ambiente. Enquanto, as conservacionistas o fariam apenas parcialmente.

⁴⁴ Esta categoria foi removida da "Listas das Nações Unidas de Parques Nacionais e Áreas Protegidas", após 1980.

especificidades e necessidades particulares institucionais ou pessoais daqueles que participaram ou ainda participavam dos debates (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015).

Assim, após muitos debates polêmicos, principalmente sobre populações tradicionais, à participação popular e desapropriações, a proposta do Anteprojeto culminou na promulgação do SNUC no ano de 2000 (SOUZA, 2014). A partir do SNUC se consolidou o termo Unidade de Conservação da Natureza (UC), em detrimento de Unidade de Conservação e o termo categoria de manejo, em detrimento à categoria, tipos ou sítios individuais.

Com base na revisão de literatura, percebe-se a forte influência dos grupos preservacionistas nacionais e internacionais no termo Unidade de Conservação da Natureza. Primeiro, tem-se o termo “conservação” utilizado historicamente em um sentido mais restrito da proteção ambiental, vide “objetivos de conservação da natureza”, conforme as duas Etapas do Plano Nacional de Unidades de Conservação, o que contraria o conceito de conservação ambiental que prega o uso sustentável. Segundo, tem-se o termo “natureza” que envereda a exclusão do homem do meio e, mais uma vez, a visão preservacionista do ambiente.

Com o SNUC, o termo Área Protegida (*Protected Area*) passou a reunir no país diversos tipos de Áreas Protegidas com variadas formas de gestão e objetivos diferenciados para a proteção do ambiente, inclusive as UC - Áreas Protegidas *stricto sensu*. As Áreas Protegidas *lato sensu* encontram-se regulamentadas de forma fragmentada, em diferentes instrumentos legais⁴⁵.

O SNUC passou a ser a Lei/política pública responsável por sistematizar, definir instrumentos, diretrizes gerais e específicas e objetivos de proteção ambiental para cada categoria de manejo das UC brasileiras, ou seja, as Áreas Protegidas *stricto sensu*. A partir do SNUC as UC foram classificadas em dois grupos (Proteção Integral e Uso Sustentável) e 12 categorias de manejo e a Reserva da Biosfera, que é um modelo internacional de gestão integrada não pertencente a nenhum dos dois grupos (BRASIL, 2000).

Cada um dos dois grupos possui categorias de manejo que compartilham especificidades em comum. As categorias de manejo do grupo de Proteção Integral são espaços voltados à preservação ambiental, sendo em seus sítios vedado o uso direto dos recursos naturais, com exceção de alguns casos previstos na Lei. As categorias de manejo do grupo de Uso Sustentável

⁴⁵ Dentre o arcabouço legal federal, temos as seguintes modalidades: Áreas Verdes ou Marinhas das forças armadas (Decreto-Lei Federal nº. 9.760 de 1946); Terras Indígenas (Decreto Federal nº. 1.775 de 1996), Comunidades Quilombolas (Decreto Federal nº. 4.887 de 2003), Áreas Verdes de domínio público (Resolução CONAMA nº. 369 de 2006), APP (Lei Federal n. 12.651 de 2012) e Reserva Legal (Lei Federal nº 12.651 de 2012).

são espaços onde se deve compatibilizar a proteção do ambiente com o uso sustentável dos seus recursos naturais, ou seja, a conservação ambiental (BRASIL, 2000).

Dessa forma, o estabelecimento do SNUC foi um marco histórico para a proteção ambiental e a pesquisa de ecossistemas representativos, de importância cultural no Brasil. Por meio dele almeja-se a gestão integrada das UC e a proteção de amostras representativas e ecologicamente viáveis dos ecossistemas, habitat e da biodiversidade brasileira.

4.2.2. Heranças do SNUC e as contradições na criação, implantação e gestão de UC

Em breve análise do SNUC, observa-se que a proposta brasileira de um SNAP manteve uma tipologia de classificação historicamente aplicada no país desde 1934 e consolidada em 1965, em ambos os Códigos Florestais. A legislação brasileira e, conseqüentemente, o SNUC, definiram dois grupos de UC mutuamente excludentes: um totalmente restritivo e limitado em termos de aproveitamento econômico; o outro que é, ou pretende ser “sustentável” (VALLEJO, 2017).

Nesse contexto, Vallejo (2017) acredita que os ideais preservacionistas prevaleceram na estrutura do SNUC em relação aos conservacionistas, fato provavelmente correlacionado aos defensores da preservação ambiental terem tido uma atuação decisiva na elaboração da proposta inicial do Sistema em 1989 e em sua aprovação final de 2000 (VALLEJO, 2017).

Com base nas discussões desta tese, e no apontamento de Vallejo (2017) evidencia-se que de fato há uma herança da “I e II Etapa do Plano Nacional de Unidades de Conservação do Brasil” e do estudo da FUNATURA no SNUC.

Como visto anteriormente, os Planos e o estudo da FUNATURA dividiam em três grupos as categorias de manejo de UC, com uma nítida separação conforme graus de importância. O Grupo I era composto pelas categorias de importância nacional, de Proteção Total, constituídas pelas UC de uso indireto. O Grupo II era composto pelas categorias de manejo complementares, de Proteção Parcial, constituídas pelas UC de uso direto. O Grupo III era composto pelas categorias de manejo adicionais de uso racional, que não eram UC.

O SNUC divide em dois grupos as categorias de manejo de UC, também conforme graus de importância, mas de forma menos evidente em relação aos Planos e ao estudo da FUNATURA. O Grupo de Proteção Integral do SNUC remete que somente esse grupo protege totalmente o ambiente pelo caráter do uso indireto, tal como o Grupo I. Para tanto as categorias de manejo do Grupo de Proteção Integral do SNUC são as mesmas presentes nos três documentos. Já o Grupo de Uso Sustentável do SNUC remete a um caráter de proteção parcial

em função do uso direto e racional. Não sendo estranha a correlação com os Grupos II e III dos Planos e do estudo da FUNATURA com esse Grupo.

Outra evidência dessa herança preservacionista no SNUC é a nomenclatura “Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza” que remete aos “objetivos de conservação da natureza” do país citados por Pádua nos Planos e no estudo da FUNATURA.

Como visto, os ditos “objetivos de conservação da natureza de um país” advém da época da mudança da instituição IUPN para IUCN, onde passou-se a priorizar critérios mais restritivos de proteção ambiental (preservação da “natureza”, da biodiversidade ou de “ecossistemas naturais”).

Acredita-se neste trabalho que essa má fama das UC de Uso Sustentável advém da má fama das categorias V e VI pelo mesmo motivo: a corrente preservacionista não vê estas categorias como Áreas Protegidas *stricto sensu* pelo fato delas possuírem dimensão humana do ambiente, o que segundo a visão de mundo preservacionista leva a uma permissividade dos sítios e, com isso, a degradação do ambiente.

Como fator de comparação, o SIAP da IUCN possui seis categorias de Áreas Protegidas cada uma com um objetivo primário de proteção ambiental próprio, sendo que não há diferenciação em grupos. O SNUC separa as categorias de manejo de UC conforme os seus objetivos primários, semelhante à IUCN. Porém, ao contrário da IUCN, o SNUC pré-determina o domínio da terra/mar e dos recursos naturais, o organismo gestor com autoridade (poder de decisão) e responsabilidade (quem presta contas), a presença humana e a forma de uso dos recursos naturais (direto ou indireto) para cada categoria de manejo, o que, segundo Cozzolino (2005; 2014), causa diversos conflitos, principalmente no tocante a comunidades locais e tradicionais.

Assim, corrobora-se com o pensamento de Vallejo que diz que essa estrutura dualista e mutuamente excludente do SNUC acabou se transformando em uma espécie de “camisa de força”, principalmente quanto a presença humana nas UC, as comunidades tradicionais e aos conflitos (VALLEJO, 2017).

Com isso, o Brasil tem sido palco de um conjunto de contradições flagrantes em relação à criação, implantação e gestão de UC, mesmo com toda a evolução conceitual e metodológica vivenciada nessa temática. Muitas UC surgiram no país para proteger o que restavam das florestas, mas acabaram se constituindo em uma verdadeira mistura de conceitos técnicos e legais. A fragilidade legal abriu espaços para que vários órgãos públicos se responsabilizassem por áreas remanescentes, dispersando os recursos financeiros e dificultando um sistema de fiscalização único (VALLEJO, 2017), ou integrado.

Nessa perspectiva, surgiu o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas [PNAP] (BRASIL, 2006) como uma política pública que visa auxiliar os gestores nos processos de criação, implantação e gestão de Áreas Protegidas e, com isso, evitar a perda de biodiversidade em seus limites e entorno.

O PNAP advém do momento em que o Brasil se tornou signatário da CDB e na adoção do Programa de Trabalho para Áreas Protegidas da CDB. Ele também acatou outros acordos como: Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (*World Summit for the Sustainable Development - WSSD*); Plano Estratégico da Convenção sobre Diversidade Biológica; e, Conferências Nacionais do Meio Ambiente, além do próprio SNUC. Com isso, o poder público federal elaborou, em 2006, esse instrumento para estabelecer, manter e integrar as Áreas Protegidas *stricto sensu* e *lato sensu* nacionais e regionais, efetivamente manejadas, ecologicamente representativas, de paisagens terrestres e marinhas (MMA, s.d., PNAP).

O Plano dispõe aos gestores, diretrizes, princípios e objetivos para reduzir a perda da biodiversidade brasileira, por meio da criação, implantação e gestão de Áreas Protegidas *lato* e *stricto sensu*. O plano tem como objetivo principal consolidar um sistema abrangente, ecologicamente representativo e efetivamente manejado, integrado às paisagens. Seu foco é prioritariamente as UC, terras indígenas e territórios quilombolas (MMA, s.d., PNAP).

No ano de 2012, houve a revogação do Código Florestal de 1965 com instituição da Lei nº. 12.651/2012 que dispõe sobre a proteção de vegetação nativa. O “novo” Código Florestal, apesar de trazer inovações como Cadastro Ambiental Rural (CAR) e a regularização de Reserva Legal, foi promulgado sob fortes críticas do movimento ambiental, principalmente as relativas à flexibilização do uso de APPs. A partir desse momento aumentaram-se as hipóteses de utilidade pública, baixo impacto ambiental negativo e interesse social para intervenções em APPs, e acabou-se com a comprovação de inexistência de alternativa técnica e locacional de projetos (AZEVEDO, 2013).

Também se critica o perdão de passivos ambientais cometidos antes de julho de 2008. Com isso, nota-se que “o panorama de proteção estabelecido pelo novo código para as APPs visa atender interesses de ordem socioeconômica em detrimento da proteção ambiental” (AZEVEDO, 2013, p. 65).

Além disso, foram criadas, desde a instituição da PNMA (BRASIL, 1981), diversas políticas públicas no Brasil para auxiliar com a problemática das UC descrita nesta tese, de acordo com tendências internacionais e nacionais ou acordos em que o Brasil foi signatário. O Quadro 7 mostra as políticas públicas federais correlatas a UC, suas siglas, objetivos, relação com o processo de gestão (geral ou específica) e ano de promulgação.

Quadro 7: Políticas públicas correlatas a Unidades de Conservação da Natureza.

Política Pública	Objetivos	Relação	Ano
Política Nacional para os Recursos do Mar	Orientar o desenvolvimento das atividades que visem à efetiva utilização, exploração e aproveitamento dos recursos vivos, minerais e energéticos do Mar Territorial, da Zona Econômica Exclusiva e da Plataforma Continental, conforme os interesses nacionais, de forma racional e sustentável, com intuito de alcançar o desenvolvimento socioeconômico do País.	geral	1980
Política Nacional de Meio Ambiente	Preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental propícia à vida e, assegurar ao país condições para o desenvolvimento socioeconômico, interesses de segurança nacional, além de proteger a dignidade a vida humana.	geral	1981
Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro	Planejar de forma integrada a utilização de recursos costeiros e ordenar a ocupação dos espaços litorâneos.	geral	1988
Programa Nacional de Educação Ambiental	Assegurar, no âmbito educativo, a integração equilibrada das múltiplas dimensões da sustentabilidade - ambiental, social, ética, cultural, econômica, espacial e política - ao desenvolvimento do País e, a participação na proteção e conservação ambiental.	geral	1994
Programa Nacional de Biodiversidade	Conservar e a utilizar de forma sustentável a biodiversidade e repartir de maneira justa e equitativa os benefícios decorrentes de sua utilização, bem como, os conhecimentos tradicionais associados.	geral	1994/2003
Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira	Identificar ações prioritárias, estimular subprojetos que promovam parcerias entre os setores públicos e privados, gerar e divulgar informações e, conhecimentos no tema, além de auxiliar tecnicamente e financeiramente na implementação do Programa Nacional da Diversidade Biológica - PRONABIO.	geral	1996
Política Nacional de Recursos Hídricos	Assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, assim como, garantir a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, com vistas ao desenvolvimento sustentável e, a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem "natural" ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.	geral	1997
Plano de Ação Federal da Zona Costeira	Planejar ações estratégicas para a integração de políticas públicas incidentes na zona costeira e buscar responsabilidades compartilhadas de atuação.	geral	1998
Política Nacional de Educação Ambiental	Desenvolver a compreensão integrada do meio ambiente, em suas múltiplas e complexas relações e aspectos, garantir a democratização das informações sobre o ambiente; estimular o fortalecimento da consciência crítica sobre a problemática ambiental e social; incentivar a participação cidadã, individual, coletiva, permanente e responsável, da preservação do equilíbrio ambiental e na defesa da qualidade ambiental; estimular a cooperação entre as regiões do país, micro e macro, para assim, construir uma sociedade ambientalmente equilibrada e balizada nos princípios da liberdade, igualdade, solidariedade, democracia, justiça social, responsabilidade e sustentabilidade; fomentar e fortalecer a integração da ciência com a tecnologia; e, fortalecer a cidadania, a autodeterminação dos povos e a solidariedade.	geral	1999
Projeto Agroextrativismo	Produção, beneficiamento e comercialização de produtos agroextrativistas; apoio à criação e consolidação de UC de Uso Sustentável, projetos de desenvolvimento sustentável e assentamentos extrativistas; organização e fortalecimento das comunidades agroextrativistas; e, capacitação.	específica	1999
Sistema Nacional de Unidades de Conservação	Conservar os ecossistemas e a biodiversidade, gerar renda, emprego, desenvolvimento e propiciar a efetiva melhora na qualidade de vida das comunidades locais e do Brasil como um todo.	específica	2000
Programa Nacional de Florestas	Articular as políticas públicas setoriais para promover o desenvolvimento sustentável, conciliando o uso com a conservação das florestas brasileiras.	geral	2000
Programa Áreas Protegidas da Amazônia	Expandir e fortalecer o SNUC na Amazônia, proteger 60 milhões de hectares, assegurar recursos financeiros para a gestão destas áreas a curto/longo prazo e promover o desenvolvimento sustentável na região.	geral	2002
Zoneamento Ecológico-Econômico	Viabilizar o desenvolvimento sustentável a partir da compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a proteção ambiental, por meio de diagnósticos dos meios físico, socioeconômico e jurídico-institucional e o estabelecimento de cenários exploratórios para a proposição de diretrizes legais e programáticas para cada unidade territorial identificada, além de estabelecer ações voltadas à mitigação ou correção de impactos ambientais danosos porventura ocorridos.	específica	2002
Política Nacional de Biodiversidade	Promover a integração de políticas nacionais do governo e da sociedade; estimular a cooperação interinstitucional e internacional para a melhoria da implementação das ações de gestão da biodiversidade; conhecer, conservar e valorizar a diversidade biológica brasileira; proteger áreas naturais relevantes; promover o uso sustentável da biodiversidade; e, respeitar, preservar e incentivar o uso do conhecimento, das inovações e das práticas das comunidades tradicionais.	geral	2002
Projeto Corredores Ecológicos	Reduzir a fragmentação de ecossistemas e facilitar fluxo genético entre as populações, por meio da manutenção ou restauração da conectividade da paisagem; planejar e integrar a paisagem, a partir da conexão entre os ecossistemas de UC; demonstrar a efetividade dos corredores ecológicos como uma ferramenta para a conservação da biodiversidade; e, promover a mudança de comportamento dos atores envolvidos, criar oportunidades de negócios e incentivos a atividades que promovam a conservação ambiental e o uso sustentável, agregando o viés ambiental aos projetos de desenvolvimento.	específica	2002
Programa Nacional de Meio Ambiente	Contribuir para o fortalecimento das principais instituições ambientais, bem como, reforçar a capacidade de gestão ambiental nos níveis federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.	geral	2004
Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento	Reduzir de forma contínua e consistente o desmatamento e criar as condições para se estabelecer um modelo de desenvolvimento sustentável.	geral	2004
Plano de Ação para Implementação da Política Nacional da Biodiversidade	Estabelecer diretrizes e prioridades para implementação da PNB.	geral	2005
Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas	Estabelecer e manter Sistemas nacionais e regionais de Áreas Protegidas abrangentes, efetivamente gerenciados, ecologicamente representativos e, que, integre paisagens terrestres e marinhas.	específica	2006
Cadastro Nacional de Unidades de Conservação	Disponibilizar informações oficiais sobre as UC do SNUC; oferecer relatórios detalhados sobre a situação dessas unidades; facilitar a realização de diagnósticos, a identificação de problemas e a tomada de decisão; permitir a criação e acompanhamento de indicadores sobre o estado de implementação do SNUC; verificar a conformidade das UC perante o SNUC; e, disponibilizar informações para o planejamento, administração e fiscalização das unidades.	específica	2007
Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais	Promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com foco no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.	geral	2007
Programa Nacional de Monitoramento dos Biomas Brasileiros	Mapear e monitorar o desmatamento, avaliar a cobertura vegetal e o uso das terras, monitorar queimadas e, a restauração da vegetação e extração seletiva.	geral	2007
Plano Nacional de Mudança do Clima	Incentivar o desenvolvimento e aprimoramento de ações de mitigação para colaborar com o esforço mundial de redução das emissões de gases de efeito estufa, além de criar condições para lidar com os impactos das mudanças climáticas globais.	geral	2008
Política Nacional de Mudança do Clima	Garantir que o desenvolvimento econômico e social contribua para a proteção do sistema climático global.	geral	2009

Plano Nacional para a Promoção dos Produtos da Sociobiodiversidade	Promover a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e, garantir alternativas de geração de renda para as comunidades rurais, por meio do acesso às políticas de crédito, a assistência técnica e extensão rural, a mercados e aos instrumentos de comercialização e à política de garantia de preços mínimos.	geral	2009
Projeto Nacional de Ações Integradas Público-Privadas para Biodiversidade	Superar as fronteiras entre territórios sob gestão ecológica (ambiental) e as paisagens sobre controle de setores econômicos para que esses espaços sejam convertidos em territórios sustentáveis e, impulsionar a transformação dos modelos de produção, consumo e de ocupação do território nacional.	geral	2009
Projeto Mosaicos	Compatibilizar, integrar e otimizar atividades desenvolvidas nas UC que o compõem, principalmente: os usos na fronteira entre unidades; o acesso; a fiscalização; monitoramento e avaliação dos planos de manejo; a pesquisa científica; e, a alocação de recursos advindos da compensação referente ao licenciamento ambiental de empreendimentos com significativo impacto ambiental.	específica	2010
Plano Nacional de Recursos Hídricos	Definir diretrizes e políticas públicas para: melhorar a oferta de água, em quantidade e qualidade e, gerenciar as demandas hídricas, de forma que, a água seja o elemento estruturante para a implementação das políticas setoriais, sob a ótica do desenvolvimento sustentável e da inclusão social.	geral	2011
Programa de Pagamento por Serviços Ambientais	Incentivar a conservação dos ecossistemas, promover a cidadania e melhoria das condições de vida, elevar a renda da população em situação de extrema pobreza que exerça atividades de conservação dos recursos naturais no meio rural e, incentivar a participação dos beneficiários em ações de capacitação ambiental, social, técnica e profissional.	geral	2011
Plano de Ação para a Produção e Consumo Sustentáveis	Articular as principais políticas ambientais e de desenvolvimento do país e auxiliar no alcance de suas metas por meio de práticas produtivas sustentáveis e da adesão do consumidor a este movimento.	geral	2011
Projeto Consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e ampliação da proteção à fauna e flora	Consolidar o SNUC; melhorar a sustentabilidade dos Sistemas de Áreas Protegidas; reduzir as ameaças à biodiversidade; recuperar áreas degradadas; aumentar o estoque de carbono em áreas florestais e não-florestais; e desenvolver e aplicar boas práticas de manejo florestal; e, contribuir com ações de longo prazo de proteção a ecossistemas de relevância global.	específica	2011
Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa	Ampliar e fortalecer as políticas públicas, incentivos financeiros, mercados, boas práticas agropecuárias e outras medidas necessárias para a recuperação da vegetação nativa.	geral	2012
Projeto de Gestão Integrada da Orla	Ordenar os espaços litorâneos sob domínio da União e aproximar as políticas ambiental e patrimonial, com ampla articulação entre as três esferas de governo e a sociedade.	geral	2012
Cadastro Ambiental Rural	Criar uma base de dados eletrônica e estratégica para o controle, monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa do Brasil, bem como para planejamento ambiental e econômico dos imóveis rurais.	geral	2012
Projeto Estruturação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação	Tornar mais eficiente a estrutura e operação dos integrantes do SISNAMA e contribuir para a consolidação de UC, inclusive na elaboração de planos de manejo e, também pela disponibilização de infraestrutura básica e de equipamentos.	específica	2013
Programa Produtor de Água	Reduzir a erosão e o assoreamento dos mananciais nas áreas rurais, por meio de apoio técnico e financeiro a execução de ações de conservação da água e solo, além do pagamento de uma compensação financeira aos produtores rurais que protegem e recuperam mananciais.	geral	2014
Projeto Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas	Apoiar a criação e implementação de um Sistema de Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas (AMCPs) no Brasil, a fim de reduzir a perda de biodiversidade marinha e costeira.	geral	2014
Projeto Proteção e Gestão Integrada da Biodiversidade Marinha e Costeira	Garantir um planejamento ambiental territorial coerente e, uma gestão integrada da zona marinha e costeira, a fim de contribuir para a proteção e o uso sustentável de sua biodiversidade.	geral	2015

Elaborado pelo Autor (2019). Fonte: MMA (s.d.) e ANA (s.d., Produtores de Água).

No contexto apresentado nesta revisão, ainda restam indagações sobre a criação, implantação e gestão de UC e a influência das diferentes concepções da proteção ambiental (preservação x conservação): 1) Quais estratégias de gestão ambiental possibilitam uma proteção ambiental efetiva, com a distribuição equitativa dos benefícios e malefícios da criação, implantação e gestão dos sítios? 2) As características das categorias de manejo facilitam ou prejudicam a sua gestão e a proteção ambiental? 3) De que modo os diversos atores sociais correlacionados à UC e sua gestão afetam a proteção ambiental e o ordenamento do sítio?

Castro, Coutinho e Freitas (2012) ponderam que para a implementação de um Sistema com a amplitude do SNUC, requer-se a proposição de um modelo de gestão pelo governo federal, sua discussão com a sociedade e os gestores estaduais e municipais. A concretização desse modelo de gestão é fundamental para as UC brasileiras se enquadrarem nos princípios, diretrizes e objetivos determinados pelo SNUC e, assim, se integrarem no processo de gestão federal.

A discussão dessa proposta de modelo de gestão está em curso no MMA e deverá ser ampliada com a implantação do Plano Nacional de Áreas Protegidas, o que, em tese, deve possibilitar que os diferentes setores que discutem e atuam na política ambiental brasileira caminhem para o fortalecimento do Sisnama. O processo de implantação desse modelo de gestão poderá proporcionar a conservação da natureza no Brasil associada à justiça social (CASTRO; COUTINHO; FREITAS, 2012, p. 60).

Todavia, vivenciamos, principalmente nos últimos cinco anos, conflitos e incertezas quanto às políticas públicas ambientais, principalmente no tocante às UC. O avanço dos interesses dos setores ruralistas sobre o ambiente vem colocando em xeque as conquistas históricas da área ambiental. Os acordos, os quais o Brasil é signatário, sofrem ameaças de serem rompidos e o arcabouço legal revogado, o MMA extinto ou englobado pelo Ministério da Agricultura, o IBAMA e ICMBio fundidos e transformados em apenas uma agência reguladora, o Licenciamento e a Fiscalização Ambiental Federal descentralizados aos municípios, com fim de fragilizar a pasta ambiental.

Tudo isso a fim de favorecer a elite agrária e um novo projeto progressista do país, onde o crescimento econômico a qualquer custo mais uma vez é empregado, em detrimento ao custo da qualidade ambiental, do patrimônio genético, da biodiversidade, agrobiodiversidade, comunidades tradicionais, pequenos agricultores, povos extrativistas e indígenas. No tocante às UC, o discurso é de desafetação de sítios que vão de encontro a esses interesses, além da fragilização da legislação e da fiscalização ambiental.⁴⁶

⁴⁶ Este parágrafo teve como base diversas reportagens de jornais de alta circulação no ano de 2019 em seus sítios *on-line* como: O Globo; Carta Capital; Folha de São Paulo; UOL, Veja, Istoe, oeco, entre outros.

A seguir, será discutido o tema da governança de Áreas Protegidas, a fim de analisar se o SNUC gera entraves e lacunas à governança em UC. A leitura crítica do SNUC terá como base as recomendações do SIAP da IUCN para os Sistemas Nacionais de Áreas Protegidas (SNPAs) e a literatura consultada sobre governança de Áreas Protegidas, principalmente os chamados pressupostos da boa governança.

4.3 Governança de Áreas Protegidas: uma análise entre o SIAP da IUCN e o SNUC brasileiro

4.3.1 O conceito de governança de Áreas Protegidas

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

Fundamentalmente, a governança envolve poder, autoridade, responsabilidade e prestação de contas, ou seja, quem têm influência na tomada de decisão, quem toma a decisão de fato, quem é responsável pela transparência das informações e como as comunica as partes e como aqueles que tomam as decisões são responsabilizados de acordo com os direitos legais, costumeiros ou legítimos que envolvem a temática de Áreas Protegidas ou um sítio (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003; MULONGOY; CHAPE, 2004).

De acordo com esse pensamento, um cenário de governança de Áreas Protegidas depende da combinação entre políticas, práticas e instituições, explícitas e implícitas, que afetam os sítios protegidos. A governança de Áreas Protegidas depende desde a existência de políticas públicas até das práticas, comportamentos, significados, investimentos e impactos ambientais positivos ou negativos (BORRINI-FEYERABEND et al., 2013).

A governança é um fim em si mesma, um exercício responsável dos poderes (meios), ou da autoridade, para atingir os objetivos de um sítio (fins). Assim como, ela é “um processo que pode ser realizado por qualquer número de atores, e não está unicamente ligado às instituições do governo” (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003, p.ii, tradução nossa).

Nesse contexto, a governança de Áreas Protegidas é vista como crucial para: a) o alcance dos objetivos de um sítio protegido (eficácia da gestão); b) a partilha justa dos ônus e bônus da área protegida (equidade da gestão); c) a prevenção, resolução ou estabilização de conflitos entre atores sociais e a área protegida; e, (d) a geração ou sustentação do apoio da sociedade, por meio da prestação de contas (BORRINI-FEYERABEND et al., 2013).

Segundo Borrini-Feyerabend et al. (2013), as duas principais dimensões da governança de áreas protegidas são: tipo e qualidade. Os tipos de governança de áreas protegidas são: (a) Governança do Estado; (b) Governança Compartilhada ou cogestão; (c) Governança Privada; (d) Governança Comunitária (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003).

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

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

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

Graham, Amos e Plumptre (2003) cunharam o conceito e os princípios da boa governança de Áreas Protegidas para o “*Fifth World Parks Congress, Benefits Beyond Boundaries*”, em 2003, na África do Sul com intuito de auxiliar os gestores a atender os objetivos primários das categorias de Áreas Protegidas do SIAP da IUCN.

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

O pressuposto da Legitimidade e Voz envolve o nível de participação das partes interessadas e o grau de concordância na tomada de decisões. A Responsabilidade remete a gestão de Áreas Protegidas para as comunidades locais, o público e outras partes interessadas, com transparência da tomada de decisões (Prestação de contas). O Desempenho Ambiental inclui a capacidade de resposta, eficácia, efetividade e eficiência. A equidade deve ocorrer na tomada de decisões. Além disso, a Equidade envolve a partilha de ônus e bônus de forma

equitativa entre os atores sociais correlacionados com as Áreas Protegidas e a aplicação do Estado de direito. A Liderança envolve a capacitação dos formuladores de políticas públicas de Áreas Protegidas, com uma visão estratégica e direção clara, com base nas complexidades ecológicas, históricas e socioculturais locais (EEA, 2012).

O Quadro 8 evidencia os pressupostos da boa governança para Áreas Protegidas e os objetivos que os gestores devem alcançar.

Quadro 8: Pressupostos da boa governança.

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

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

	<ul style="list-style-type: none"> • Respeitar os direitos dos povos indígenas, conforme descrito na Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas da ONU. • Garantir estritamente o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas a qualquer proposta de reassentamento relacionado a Áreas Protegidas. • Promover o envolvimento ativo dos detentores de direitos e interessados diretos no estabelecimento e na gestão de Áreas Protegidas. • Certificar-se que os custos da Área Protegida não sejam "descarregados" em alguns atores sociais "fracos" sem qualquer forma de compensação.
--	---

Adaptado pelo autor (2019) de Worboys et al. (2015) e Borrini-Feyerabend et al. (2013).

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

Neste trabalho irá se utilizar do conceito de boa governança definido em Worboys et al. (2015). Conforme os autores, a boa governança é entendida como um sistema que responde aos pressupostos da boa governança e aos valores do sítio escolhidos pelos atores sociais, além dos objetivos de proteção ambiental do país consagrados em sua Constituição, Leis, políticas públicas, práticas culturais e acordos, formais e informais, além de Leis consuetudinárias.

A seguir será analisado o processo de governança em UC no Brasil. Primeiro, serão apresentadas as dimensões da governança de Áreas Protegidas, tipo e qualidade, e as recomendações do SIAP da IUCN para os SNAPs quanto o processo de governança em sítios. Depois será conduzida uma leitura crítica das políticas públicas ambientais da temática de UC, principalmente do SNUC e seu decreto regulamentador, com base nas dimensões da governança de Áreas Protegidas e nas recomendações do SIAP da IUCN.

4.3.2 Dimensão da governança de Áreas Protegidas: tipo

Os "tipos de governança" podem ser diferenciados ao analisar quem detém o poder e a autoridade na tomada de decisão e quem possui a responsabilidade sobre a gestão do sítio protegido e de prestação de contas à sociedade. A autoridade e o poder na tomada de decisão são correlatos a quem detém o domínio da terra e/ou dos recursos naturais de um sítio protegido. A responsabilidade tanto sobre a gestão do sítio quanto a responsividade variam conforme a democracia de um Estado-Nação (BORRINI-FEYERABEND et al., 2013).

A Governança do Estado ocorre quando um órgão governamental detém o poder, a autoridade e a responsabilidade na gestão e na prestação de contas do sítio protegido. Nesse tipo de governança é o poder público quem determina os objetivos do sítio protegido,

desenvolve e atualiza seu Plano de Manejo e, possui o domínio de suas terras e recursos naturais (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003; BORRINI-FEYERABEND et al., 2013).

Em alguns casos o Estado mantém o domínio da terra e/ou controle e a fiscalização das Áreas Protegidas, mas delega as atividades cotidianas de gestão para uma organização paraestatal, Organização Não Governamental (ONG), operador privado ou comunidade (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003; BORRINI-FEYERABEND et al., 2013).

Sob a Governança do Estado, existem casos onde há ou não uma obrigação legal de informar ou consultar as partes interessadas (atores sociais) antes da criação de sítios, assim como da tomada de decisão sobre a gestão. Os níveis de responsabilização e responsividade variam de acordo com o nível de democracia de cada país (WORBOYS et al., 2015).

A Governança Compartilhada ocorre quando há mecanismos e processos institucionais empregados para compartilhar a autoridade e a responsabilidade entre uma pluralidade de atores governamentais e não-governamentais de forma legal ou informal. Por essa razão, a cogestão ocorre de muitas formas, por vezes “fracas” ou “fortes” (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003; BORRINI-FEYERABEND et al., 2013).

Nas formas fracas, ou “colaborativas”, a autoridade e a responsabilidade na tomada de decisão são de um órgão governamental (Estado), mas esse órgão é obrigado, seja por Lei ou alguma política, a informar ou consultar as partes interessadas. Em formas mais fortes de “colaboração”, existem órgãos colegiados multipartes, formados por atores sociais ou grupos interessados, que são responsáveis pelo desenvolvimento de propostas técnicas para a regulamentação e gestão do sítio protegido. Todavia, a autoridade e o poder na tomada de decisão plenas ainda são do Estado. Na gestão "conjunta", ou seja, a forma mais forte de cogestão, vários atores sociais ocupam um órgão de administração com autoridade e responsabilidade na tomada de decisão (WORBOYS et al., 2015).

Os sítios sob Governança Privada sem fins lucrativos normalmente estão relacionadas às áreas adquiridas por ONGs explicitamente para fins de proteção ambiental ou às áreas onde o proprietário (s) por um valor simbólico, sagrado e/ou imaterial deseja manter o ambiente, ou seus elementos constituintes protegidos (ou, um elemento específico) (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003; BORRINI-FEYERABEND et al., 2013).

Na Governança Privada a autoridade e responsabilidade cabem ao proprietário. São eles que fazem a gestão, controlam a terra e os recursos naturais, determinam os objetivos de proteção ambiental, desenvolvem e cumprem os Planos de Manejo e são responsáveis pela tomada de decisão. Nesse tipo de governança cabe ao poder público (Estado) fiscalizar o sítio protegido de acordo com a Lei do país. A prestação de contas em relação à sociedade geralmente

é bastante limitada. Algumas formas de prestação de contas podem ser negociadas com o governo em troca de incentivos específicos. A transparência da informação é apenas obrigatória junto aos órgãos executores ambientais (WORBOYS et al., 2015).

A Governança Comunitária ocorre quando o ambiente é voluntariamente protegido pelas comunidades tradicionais, por meio de leis consuetudinárias⁴⁷ ou outros meios efetivos. Na Governança Comunitária a autoridade e a responsabilidade são das comunidades tradicionais por meio de uma variedade de formas de governança étnica ou de acordos e regras de organizações locais. As formas de governança e suas regras de organização são adaptadas ao contexto específico de aplicação e podem ser extremamente diversas e sofisticadas (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003; BORRINI-FEYERABEND et al., 2013).

As decisões de gestão são voluntárias e os esforços de tais comunidades conduzem a conservação ambiental e dos valores culturais associados. Nesse caso, o status de área protegida pode ser configurado para atender a uma variedade de objetivos, além dos relacionados à proteção ambiental⁴⁸ (BORRINI-FEYERABEND et al., 2013).

A Governança Comunitária surgiu dos anseios de alguns povos indígenas e comunidades tradicionais que estão "preocupados" com os ecossistemas relevantes, usualmente relacionados a eles culturalmente, religiosamente e/ou como meio de subsistência. A tomada de decisão sobre a gestão desses ecossistemas implica na existência de alguma forma de autoridade comunitária, que é capaz de impor regulamentos (BORRINI-FEYERABEND et al., 2013).

Na Governança Comunitária a terra e/ou os recursos naturais podem ser de domínio, posse ou gestão coletivos, individual ou de acordo com um grupo ou família. As regras de organização geralmente variam conforme valores e práticas culturais ou religiosas. Na maioria das vezes, as regras de gestão de um sítio com Governança Comunitária não possuem sanção legal do Estado ou um título de propriedade. Todavia, a autoridade, o poder de decisão e a responsabilidade devem ser plenamente e reconhecidamente das comunidades tradicionais (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003; BORRINI-FEYERABEND et al., 2013).

A responsabilidade da comunidade em relação à sociedade na Governança Comunitária, em geral, é limitada. Porém, ela pode ser aprimorada e concretizada por meio de negociações, o que às vezes resulta em acordos de gestão com outras partes interessadas (WORBOYS et al., 2015).

⁴⁷ Direito legítimo ou costumeiro de uma comunidade, normalmente tradicional e/ou histórico.

⁴⁸ P.ex.: Proteção de um sítio sagrado, costume ou valor cultural associado ao ambiente do sítio.

O SIAP da IUCN recomenda aos SNAPs que todas as categorias de áreas protegidas possam ser de qualquer domínio da terra e dos recursos naturais, independentemente do seu nível de restrição da proteção ambiental – p. ex.: um Parque Nacional pode ser de propriedade (domínio) de agências governamentais, ONGs, comunidades, povos indígenas, empresas e proprietários particulares, isoladamente ou em combinação (BORRINI-FEYERABEND et al., 2013). Quanto a posse, Worboys et al. (2015), relatam que qualquer tipo de governança pode incluir diversos direitos de posse, tais como de posse mista, delegação, arrendamento e acordos consensuais.

Além disso, segundo Borrini-Feyerabend et al. (2013), os tipos de governança também devem ser neutros entre as categorias de Áreas Protegidas, ou seja, não deve existir predeterminação de um tipo de governança para uma categoria. Assim, o SIAP da IUCN orienta que as categorias de Áreas Protegidas preencham cada combinação possível de tipo de governança (WORBOYS et al., 2015).

Harmon (2008) alerta que somente nessas duas condições, um SNAP pode ser totalmente funcional ou pleno. Segundo Mulogoy e Chape (2004), os SNAPs que não atuam em sua plenitude acabam tendo como base modelos de gestão que excluem comunidades locais por perceberem elas, suas visões de mundo, modos de vida e atividades, como sendo incompatíveis à proteção ambiental. De acordo com os autores, isso pode vir a ocorrer até mesmo em sítios que foram concebidos para incluírem populações humanas em seu interior.

Worboys et al. (2015) alertam que a distinção entre os tipos de governança nem sempre pode ser tão evidente, pois alguns sítios podem combinar características de mais de um tipo de governança e os sistemas de governança podem mudar com o tempo em um sítio.

O Quadro 9 explicita a dinâmica da variação no contínuo do espectro decisório da governança.

Quadro 9: Tipos de governança e sua distinção.

Tipo A: Governança do Estado - autoridade e responsabilidade pelo governo (federal, estadual, municipal ou delegada)		Tipo B: Governança Compartilhada - autoridade e responsabilidade compartilhada entre Estado e outros atores interessados		Tipo C e D: Governança Privada ou Comunitária - autoridade e responsabilidade por proprietários ou comunidades tradicionais	
Aplicar regras e reprimir violações	Informar e / ou consultar sobre decisões de gestão	Buscar consenso, também através da partilha de benefícios	Negociar (envolver na tomada de decisões) e desenvolver acordos específicos	Compartilhar formalmente a autoridade e a responsabilidade (por exemplo, por meio de assentos em um Conselho)	Reconhecer direitos privados e / ou complementares completos e auxiliar na gestão

Adaptado pelo autor (2019) de Borrini-Feyerabend et al. (2013).

Com base no Quadro 9 e conforme Borrini-Feyerabend et al. (2013), os "tipos de governança" podem ser diferenciados ao analisar quem detém o poder na tomada de decisão, autoridade e responsabilidade sobre a Área Protegida ou, simplesmente, quem decide como a Área Protegida e seus recursos naturais devem ser gerenciados em relação à categoria declarada e os objetivos de gestão. Além disso, pode-se investigar quem costuma tomar as decisões mais importantes para Área Protegida.

4.3.3 Dimensão tipo da governança em UC – uma leitura crítica do SNUC e do Decreto n. 4.340/2002

No caso brasileiro, o SNUC e o Decreto nº. 4.340/2002 são o marco legal da governança em UC no Brasil, pois neles se determina a dimensão tipo de governança para cada categoria de manejo. Além disso, os dois regulamentos também determinam quem detém o domínio, o poder na tomada de decisão, a autoridade, a responsabilidade e a responsividade (transparência) para cada categoria de manejo. Os dois regulamentos legais ainda fornecem os instrumentos e as diretrizes para realização da governança em UC.

A leitura crítica do SNUC e do Decreto n. 4.340/2002 sobre o domínio da terra e/ou dos recursos naturais de cada uma das categorias de manejo de UC encontra-se sistematizada no Quadro 10.

Quadro 10: O domínio da terra e/ou dos recursos naturais de cada categoria de manejo do SNUC.

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

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

Com base no Quadro 10, nota-se que 11 categorias de manejo, excetuando-se a RPPN, são de domínio do Estado, sendo que em cinco delas podem possuir terras de domínio particular, conforme condições especificadas no SNUC. No Brasil, nos casos onde há domínio

exclusivo do Estado, e existem propriedades particulares, deverá haver desapropriação, indenização e/ou realocação de populações.

A MONA, RVS e RDS preveem a possibilidade de o sítio coexistir com o domínio particular desde que o uso nessas terras esteja de acordo com a Lei, com o Plano de Manejo, o Zoneamento Ambiental e as restrições de uso e cobertura da terra do sítio. Caso a coexistência seja inviável deverá haver desapropriação, indenização e/ou realocação de populações.

A ARIE e APA possibilitam a existência de terras de domínio particular no interior de seus sítios, sendo que o uso e o controle são de responsabilidade do proprietário. Nesse caso, o uso e controle das terras particulares em ARIEs e APAs estão sobre as restrições impostas pela Lei, o Plano de Manejo, o Zoneamento Ambiental e as restrições de uso e cobertura da terra do sítio, cabendo ao poder público fiscalizar os particulares. As APAs e ARIEs são as únicas categorias de manejo onde há domínio público e/ou privado sem exigir a *priori* desapropriação, ou seja, a terra privada não necessita obrigatoriamente ser desapropriada, da criação da UC ou caso não siga as determinações do Plano de Manejo e outros regulamentos legais.

Nas FLONAs e RESEXs o domínio é exclusivo do Estado, devendo haver desapropriação, indenização e/ou realocação de populações. Todavia, nos sítios dessas categorias de manejo é permitida a permanência das comunidades tradicionais sob regime de concessão por meio do firmamento de um contrato. Assim, nas FLONAs e RESEX se reconhece a posse de tradicionais sob contrato de concessão. O SNUC não reconhece em nenhuma outra categoria a posse da terra e dos recursos naturais, e, por isso, os posseiros não são passíveis de desapropriação. A posse nesse caso se revela na forma de direitos à terra hereditários e/ou tradicionais.

Nesse contexto, o arcabouço legal brasileiro apenas reconhece dois tipos de domínio, o público e o privado. A posse ou direito hereditário de uma comunidade tradicional não são reconhecidos por Lei. O direito hereditário de uma comunidade tradicional só é reconhecido via contrato de concessão ou, em alguns casos, por Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) ou Termo de Compromisso, sendo o domínio ainda do poder público.

A RPPN é de domínio particular e, por isso, o uso e controle da terra e dos recursos naturais são de responsabilidade do proprietário. O mesmo deverá seguir a Lei e elaborar o Plano de Manejo, o Zoneamento Ambiental e as restrições de uso e cobertura da terra do sítio. Cabe ao poder público fiscalizar os particulares proprietários de RPPNs.

Ainda, com base no Quadro 10 evidencia-se que no SNUC, o domínio da terra e dos recursos naturais não é neutro entre as categorias de manejo como no SIAP da IUCN. Nele, as categorias de manejo não possuem a possibilidade de ter todos os tipos de domínio. Com isso,

o Brasil, também não segue a recomendação da IUCN de preencher cada combinação possível de tipo de domínio para cada categoria de Área Protegida.

A leitura crítica do SNUC e do Decreto n. 4.340/2002 sobre a dimensão tipo de governança exercida por cada uma das categorias de manejo de UC encontra-se sistematizada no Quadro 11.

Quadro 11: Tipos de governança de cada categoria de manejo do SNUC.

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

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

Com base no Quadro 11, nota-se que 11 categorias de manejo, excetuando-se a RPPN, podem exercer a governança do Estado, sendo possível a delegação da gestão por meio de uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Na governança do Estado, o poder, a autoridade, a responsabilidade e responsividade é do poder público. Segundo Cozzolino (2014), a OSCIP apenas tem como função acompanhar a gestão, avaliar e recomendar a rescisão de termos de parceria, ou seja, a delegação é pouco incisiva.

A Governança Compartilhada pode existir em oito das 11 categorias de manejo, excetuando-se a RPPN, ARIE e REFAU. Nesses dois últimos casos, o SNUC não faz nenhuma menção à existência de Conselhos Gestores nessas duas categorias de manejo. Consequentemente, não existe possibilidade de Gestão Compartilhada.

As formas fracas e fortes de colaboração na Gestão Compartilhada dependem do tipo de Conselho Gestor de cada categoria de manejo. Nos Conselhos Gestores consultivos, a

autoridade e a responsabilidade na tomada de decisão são do órgão governamental (Estado), mas esse órgão é obrigado pelo SNUC a informar ou consultar as partes interessadas (conselheiros). A responsabilidade de prestar contas à sociedade é do poder público. Nos deliberativos, o órgão colegiado é multiparte, ou seja, formado por atores sociais ou grupos interessados responsáveis pelo desenvolvimento de propostas técnicas para a regulamentação e gestão do sítio. A autoridade e o poder na tomada de decisão são compartilhados entre o Estado e o Conselho. A Responsabilidade e a responsividade também é compartilhada (BRASIL, 2000; 2002).

O Quadro 12 evidencia a predeterminação do tipo de Conselho Gestor para cada categoria de manejo do SNUC.

Quadro 12: Tipos de Conselho Gestor de cada categoria de manejo do SNUC.

Grupo	Conselho gestor/Categoria de UC	Consultivo	Deliberativo
Proteção Integral	ESEC		
	REBIO		
	PARNA		
	MONA		
	RVS		
Uso Sustentável	APA		
	ARIE		
	FLONA		
	RESEX		
	REFAU		
	RDS		
	RPPN		

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

Com base no Quadro 12, percebe-se que o SNUC prevê para as categorias de manejo do grupo de Proteção Integral a governança na forma de Conselhos Gestores consultivos. Assim, nas UC de Proteção Integral só é possível uma Governança Compartilhada colaborativa fraca. O mesmo ocorre na categoria de manejo FLONA, do grupo de Uso Sustentável. Já na RDS, APA e RESEX é previsto pelo SNUC o Conselho Gestor Deliberativo Por isso, nessas categorias de manejo é possível uma governança Compartilhada colaborativa forte.

No caso específico das RESEX e RDS, as comunidades tradicionais participam de um Conselho Gestor deliberativo. Elas não detêm o domínio da terra e/ou dos recursos naturais e, por isso, não possuem autoridade plena do sítio, sendo essa partilhada por meio do Conselho que detém poder de decisão e responsabilidade compartilhados com Estado. A posse e o uso dessas comunidades tradicionais são reconhecidos e regulados por um contrato de concessão. Como o domínio da terra não pertence a esses coletivos, a proteção ambiental não pode ser

executada por meio de suas leis consuetudinárias, a não ser que elas estejam sob a forma de acordos voluntários constantes no contrato de concessão. Assim sendo, o SNUC torna inviável a concretização da governança pela Comunidade, que se ocorrer será extraoficialmente e um movimento contra o SNUC.

A Governança Compartilhada de nível conjunta também não é possível de ser executada conforme as determinações do SNUC. Nessa forma de governança vários atores locais devem ocupar o órgão de administração com autoridade e responsabilidade na tomada de decisão da gestão de UC, ou seja, o órgão ambiental gestor da unidade. O Sistema somente prevê a participação, em alguns casos, em Conselhos Gestores deliberativos, porém esses não detêm a autoridade e responsabilidade plena, esse pertence somente ao Estado. A Governança Privada no SNUC somente é possível na RPPN.

Assim, com base no Quadro 11 e 12, evidencia-se que no SNUC, os tipos de governança não são neutros entre as categorias de manejo como no SIAP da IUCN. No SNUC, as categorias de manejo não possuem a possibilidade de exercer todos os tipos de governança. Com isso, o Brasil não segue a recomendação da IUCN de preencher cada combinação possível de tipo de governança para cada categoria de área protegida.

No item abaixo será apresentada a dimensão da governança de Áreas Protegidas qualidade, correlacionando-a com o SNUC de forma a identificar no processo de governança de UC entraves à gestão.

4.3.4 Dimensão qualidade da governança em UC – uma leitura crítica do SNUC e do Decreto n. 4.340/2002

4.3.4.1 Legitimidade e voz

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

O Quadro 13 explicita os níveis de participação na governança de Áreas Protegidas (PIMBERT; PRETTY,1997).

Quadro 13: Níveis de participação social.

Nível do Processo Participativo	Descrição
Participação Passiva	A participação das pessoas se dá em caráter de prestação de contas de algo que vai ocorrer ou que já ocorreu. É um anúncio unilateral. A informação e a tomada de decisão pertencem aos gestores ou técnicos. A fala dos atores sociais no espaço de participação não é levada em conta. A transparência das informações ocorre de acordo com o nível de democracia do Governo.
Participação com fornecimento de informações	A participação das pessoas se dá em caráter de informante. As pessoas respondem a perguntas feitas por pesquisadores e gestores que extraem a informação delas por meio de questionários, entrevistas ou outras abordagens semelhantes. Ou seja, as pessoas não influenciam nos procedimentos. Os resultados da pesquisa ou do projeto não são compartilhados e nem validados juntos aos atores sociais. Ocorre usualmente na forma de consultas públicas, audiências públicas, fóruns e outras formas de oitiva a fim de colher dados.
Participação por consulta	A participação das pessoas se dá em caráter de mostrar sua visão. Os gestores ou técnicos possuem um problema ou proposta. As pessoas são consultadas e, a partir, de seu ponto de vista as soluções ou propostas podem ser alteradas. Os atores sociais não detêm a tomada de decisão e os profissionais não possuem obrigação de aceitar a opinião das pessoas sobre o assunto. Também ocorre na forma de consultas públicas. As formas mais fortes utilizam Conselhos Gestores consultivos, com representações da comunidade local. O órgão gestor consulta a comunidade, usualmente por meio de suas representações, mas não necessariamente acata suas decisões e não oferece retorno de suas deliberações.
Participação por incentivos materiais	A participação das pessoas se dá por meio de um retorno material a comunidade local, na forma de incentivos, subsídios, recursos financeiros, apoio técnico, execução de projetos, entre outros, a fim de desenvolver a localidade. As pesquisas in situ e bioprospecção se enquadram nesta categoria. Neste nível de participação os atores sociais fornecem recursos, mas não estão envolvidos no experimento ou no processo de aprendizagem. É um nível de participação muito comum. Porém, ele não se prolonga quando os incentivos terminam.
Participação Funcional	A participação das pessoas se dá em caráter de atender um objetivo predeterminado pelo gestor ou técnico com correlação a um projeto, ação ou atividade específica. Grupos de atores sociais são formados por facilitadores ou mediadores com intuito de promover uma organização social já iniciada externamente. O envolvimento das pessoas se dá nos primeiros estágios do planejamento do projeto, ação ou atividade. Neste nível de participação os atores sociais detêm a tomada de decisão. Todavia, ela depende dos facilitadores ou mediadores para ocorrer, podendo se tornar autodependente.
Participação Interativa	A participação das pessoas se dá em caráter colaborativo e conjunto aos gestores ou técnicos. Novos grupos de atores sociais são formados e os existentes são fortalecidos. Metodologias interdisciplinares que buscam múltiplas perspectivas e fazem uso de processos de aprendizagem sistemáticos e estruturados são utilizadas na elaboração de planos de ação. Neste nível de participação os grupos assumem o controle da tomada de decisão. Por isso, as pessoas possuem interesse de manter essa estrutura ou as práticas. Neste nível de participação é necessário o poder de deliberação da comunidade local, que pode ocorrer na forma de Conselhos Gestores Deliberativos e suas representações.
Automobilização	A participação das pessoas se dá em caráter independente de agentes ou instituições externas. Neste nível de participação os grupos de atores sociais tomam iniciativas independentes para mudar a realidade. A automobilização e as ações coletivas podem ou não desafiar as distribuições injustas de riqueza e poder. Conseqüentemente elas podem desafiar e contradizer a gestão do Estado, suas estruturas e Leis.

Adaptado pelo autor (2019) de Pimbert e Pretty (1995) e Bensusan (2006).

Observando o Quadro 13, percebe-se que o nível de participação é maior conforme o engajamento dos atores sociais na gestão de um sítio. Nesse sentido, o processo participativo deve ocorrer em um contexto democrático e de direitos humanos, principalmente quanto a equidade de gênero, voz das minorias e comunidades tradicionais, em especial as indígenas. Assim, a tomada de decisão não pode ser centralizadora. Ela deve ser colaborativa e ter altos níveis de confiabilidades entre os atores sociais (BENSUSAN, 2006; COZZOLINO, 2014; PIMBERTY; PRETTY, 1995; 1997).

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

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

Dessa forma, para se alcançar o mais alto nível de participação deverá se ter um processo participativo com legitimidade, representatividade, equidade e efetividade.

Sobre o processo de participação na gestão de UC no Brasil, o SNUC e o Decreto nº. 4.340/2002 preveem três formas de participação social⁴⁹, as Reuniões públicas, outras formas de oitiva as comunidades locais (p.ex.: consultas públicas, audiências públicas, fóruns e outros meios efetivos) ou representações nos Conselhos Gestores. Todavia, o SNUC não especifica que outras formas de oitiva seriam essas e nem como se alcançar a efetividade da participação.

As instituições representantes dos Conselhos Gestores podem ser indicadas ou eleitas, conforme Regimento Interno do Conselho. Os representantes ou conselheiros são indicados ou eleitos pelas suas instituições de origem, conforme o Regimento Interno da instituição. Os Conselhos Gestores consultivos servem somente como órgão de consulta, ou seja, não possuem poder na tomada de decisão. Todavia, existe um nível de responsabilidade na prestação de contas às instituições de origem dos conselheiros e à sociedade como um todo. Enquanto os Conselhos Gestores deliberativos possuem poder compartilhado com Estado na tomada de

⁴⁹ O SNUC e seu decreto regulamentador referem-se à participação popular.

decisão, por meio de votações ou acordos consensuais, sendo que o nível de autoridade e responsabilidade varia conforme o tipo de governança.⁵⁰

Segundo Loureiro et al. (2008), a noção de Conselho Gestor advém de nossa Carta Magna. A ideia da Constituição de 1988 era de tornar os Conselhos em espaços públicos jurídico-institucionais, de intervenção social, formulação e implantação de políticas públicas, onde todas as demandas seriam legítimas. Portanto, deveriam haver canais de confronto e interpelamento de forma democrática, a fim de se construir alternativas viáveis e as mais inclusivas possíveis entre os projetos sociais. Assim, para os autores os Conselhos Gestores são espaços de concertação, responsabilidade e decisão democrática onde são feitas políticas públicas. Portanto, para eles todo Conselho gestor deveria ser deliberativo. Ainda, os conselhos são verdadeiras arenas sociais onde há disputa de poder.

O SNUC pré-determina o nível de participação social na governança de UC ao associar à categoria de manejo de UC ao nível de autoridade e responsabilidade do Conselho Gestor - Consultivo ou Deliberativo.

O Quadro 14 evidencia a predeterminação do nível de participação para cada categoria de manejo do SNUC.

Quadro 14: Nível de participação social possível em cada categoria de manejo do SNUC.

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

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

Conforme o SNUC, o Decreto n. 4.340/2002 e o Quadro 14, a participação social na gestão das RPPNs depende da decisão do proprietário que, pela Lei, só deve prestar contas ao

⁵⁰ Dependendo do modo como é instituído e regulamentado, da composição definida, da dinâmica de funcionamento, do poder de decisão e de ingerência no governo, o conselho pode ser mais ou menos representativo do ideário participativo e emancipatório (LOUREIRO et al., 2008, p. 28). A deliberação plena só se dá caso as decisões do Conselho sejam implementadas (COZZOLINO, 2014).

Estado. A prestação de contas à sociedade é limitada à vontade do proprietário e ao repasse de informações pelo Estado.

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

As categorias de manejo de Proteção Integral e a FLONA vão um pouco além e possibilitam uma participação na forma de consulta, em virtude dos Conselhos Gestores consultivos.

A APA, RDS e RESEX vão além das anteriores, pois possibilitam formas participativas funcionais e interativas, em virtude dos Conselhos Gestores deliberativos.

A APA e a RDS são as únicas categorias de manejo onde pode se chegar quase à cogestão Conjunta e Automobilização, em virtude de nessas duas categorias coexistirem áreas públicas e particulares no interior dos sítios e poder existir nelas uma autoridade e responsabilidade compartilhada ao nível de cogestão colaborativa, por meio do poder de deliberação. Todavia, a participação na forma de cogestão Conjunta e Automobilização, caso venha ocorrer, será um movimento contra o Sistema, visto o domínio, autoridade e responsabilidade plenamente não pertencerem aos tradicionais, ou locais, em nenhuma das categorias de manejo, além de não haver obrigatoriedade de inserir atores sociais locais na estrutura do órgão gestor.

Nesse caso, a inserção de atores sociais locais na estrutura do órgão gestor depende de vontade política ou pessoal. A política no caso é nomeação em cargo em comissão ou contratação. A pessoal é de um indivíduo passar, ser chamado e empossado em concurso público.

Com base nas informações supracitadas e com base no Quadro 14, evidencia-se que o SNUC também engessa o processo de participação social em UC.

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

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

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

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

4.3.4.2 Direcionamento

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

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

Dentre os marcos legislativos nacionais mais importantes tem-se o SNUC e o Decreto nº. 4.340/2002, responsáveis pelos instrumentos e diretrizes acerca da criação, implantação e gestão das UC. Além deles, podemos também citar o PNAP, que é uma política pública que possui princípios, diretrizes, objetivos, estratégias e normas que auxiliam o processo de governança de UC no Brasil, por meio da promoção das inter-relações no processo de gestão,

além de valorizar as comunidades locais e tradicionais, seus valores culturais e direitos hereditários.

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

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

Quanto à avaliação do grau de eficiência da gestão de UC, têm-se os ciclos de avaliação do IBAMA e WWF-BRASIL (2007), ICMBIO e WWF-BRASIL (2017b; 2016) das UC federais e alguns pontuais promovidos em Sistemas de UC estaduais ou em estudos de sítios específicos.

4.3.4.3 Desempenho ambiental

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

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

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

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

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

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

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

4.3.4.4 Responsabilização e Prestação de Contas

O quarto pressuposto da boa governança envolve a Responsabilização e a Prestação de Contas. A Responsabilização é relativa a quem detém a autoridade e a responsabilidade no sítio. As ações relativas à gestão de Áreas Protegidas devem ser coerentes e amplas – Princípios do Direito Administrativo da Razoabilidade e Motivação. A função de cada um dos gestores políticos deve ser clara. A transparência (prestação de contas) das instituições públicas que atuam no sítio em todas as fases da gestão de Áreas Protegidas é fundamental. A sociedade civil organizada deverá funcionar como um instrumento de equilíbrio e controle independente do

Estado, nesse caso, ao mobilizar a demanda de responsabilidade de forma eficiente, junto à imprensa (BENSUSAN, 2006; WORBOYS et al., 2015).

Como visto anteriormente, no Brasil, os tipos de governança de Áreas Protegidas, os tipos de Conselho Gestor e o domínio são pré-determinados pelo SNUC e o Decreto nº. 4.340/2002, ou seja, o poder na tomada de decisão, a autoridade e a responsabilidade. Também, existem diretrizes que subsidiam o processo de governança no PNAP e na IN ICMBio nº. 09/2014.

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

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

4.3.4.5 Justiça e Direitos

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

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

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

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

No Brasil, a possibilidade de ampla participação social somente se dá na elaboração dos Planos de Manejo. A criação e implantação de UC não contam com processos participativos plenos e são meros instrumentos de ciência da comunidade local.⁵¹

Conforme o SNUC:

Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.
 § 2º A criação de uma unidade de conservação 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, conforme se dispuser em regulamento.
 § 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.
 § 4º Na criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica não é obrigatória a consulta de que trata o § 2º deste artigo.

E, de acordo com Decreto Federal nº. 4.340/2002:

Art. 5º: A consulta pública para a criação de unidade de conservação tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade.
 § 1º: A consulta consiste em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas.
 § 2º: No processo de consulta pública, o órgão executor competente deve indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta.

Observando a letra da Lei no SNUC percebe-se que a uma priorização dos conhecimentos técnico-científicos perante os locais e tradicionais no processo participativo, onde a Lei exige estudos para criação adequada do sítio e a apresentação deles à comunidade local. A priorização ocorre no momento que o Decreto nº. 4.340/2002 dá a diretriz para que seja dada ciência a população, ou seja, eles não podem discordar, debater ou inserir seus conhecimentos oficialmente, sendo somente meros informantes passivos.

⁵¹ Cabe diferenciar ciência de anuência. A ciência envolve alguém ser notificado de um fato, ou seja, a pessoa não se pronuncia ou delibera sobre o que lhe foi informado. A anuência envolve a aceitação do fato notificado. No contexto de UC se fala em “consenso”.

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

Embora os Conselhos Gestores Consultivos e a gestão delegada a uma OSCIP sejam pouco incisivas não se pode ignorar o peso de uma “aprovação” ou “reprovação” de um Conselho Gestor⁵² (COZZOLINO, 2014).

Segundo documento final desta oficina (MMA, 2004), o que tem se observado na prática é a realização de uma ou duas audiências públicas, muitas vezes sem uma convocação eficiente dos interessados e sem que estes recebam material informativo, que lhes permita compreender os impactos que a criação desta UC poderá ter sobre 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 (COZZOLINO, 2005, p. 34).

Em contrapartida, a este cenário, o PNAP vem como a política pública que propõe suprir essa lacuna do SNUC, principalmente no tocante a comunidades tradicionais.

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

Pode-se também citar a IN ICMBio nº. 05 de 2008, a qual “dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de estudos técnicos e consulta pública para a criação de unidade de conservação federal” e, especificamente, a IN ICMBio nº. 029 de 2012 que Disciplina, no âmbito do Instituto Chico Mendes, as diretrizes, requisitos e procedimentos administrativos para a elaboração e aprovação de acordo de gestão em UC de Uso Sustentável federal com

⁵² Embora os Conselhos Gestores Consultivos e a gestão delegada a uma OSCIP sejam pouco incisivas não se pode ignorar o peso de uma “aprovação” ou “reprovação” da gestão (COZZOLINO, 2014). Vide por exemplo uma moção de repúdio.

populações tradicionais. Ainda, tem-se a IN ICMBio nº. 02 de 2007 referente aos Conselhos Gestores de RDS e RESEX e PNPCT.⁵³

Todavia, mesmo com todos esses instrumentos citados, a consulta pública na criação de uma UC ainda não possui caráter deliberativo.

Da forma como é posto, o poder das populações afetadas de influir nos rumos do processo é restrito, uma vez que as decisões centrais sobre a criação da UC, a categoria desta e seus limites são prerrogativas do próprio órgão ambiental que ficará responsável pela gestão. Tais decisões são tomadas a partir de critérios determinados por um corpo de especialistas, sendo que, muitas das vezes, alguns dos técnicos envolvidos sequer têm contato com a localidade e seu panorama humano. Não se pode afirmar que estas sejam decisões estritamente gerenciais, uma vez que se amparam em trabalhos de campo, que costumam compreender estudos antropológicos e socioeconômicos. No entanto, as decisões finais cabem ao corpo técnico do órgão ambiental responsável, de forma que os limites para a participação das populações afetadas e seu poder de influir no processo se configuram marginais (COZZOLINO, 2014, p. 202).

4.3.4.6 Entre uma má-governança⁵⁴ e uma boa-governança

Ao se observar os pressupostos da boa governança apresentados acima, nota-se que existe forte influência e correlação entre eles, ou seja, uma forte interdependência. A boa governança apresentada nesta tese, assim como os tipos de governança são fundamentais ao pleno funcionamento de um SNAP e, conseqüentemente, aos sítios individuais. Portanto, ela deve ser almejada, uma vez que sem uma governança plena, eficaz e efetiva pode gerar entraves a gestão e, com isso, uma série de conflitos.

Neste trabalho evidenciou-se que no SNUC, o domínio da terra e/ou dos recursos naturais não é neutro entre as categorias de manejo de UC. Assim como, as categorias de manejo de UC não possuem a possibilidade de exercer todos os tipos de governança de áreas protegidas. O SNUC ainda vede em algumas categorias de manejo de UC a possibilidade do uso direto dos recursos naturais e a ocupação humana.

O SNUC e seu decreto regulamentador, também contrariando as orientações do SIAP da IUCN limitam os tipos de espaços de participação social (Reuniões públicas e oitivas), não garantem de fato que a consulta a comunidade local será feita e não dizem como ela será efetiva. Ainda, o SNUC e o Decreto n. 4.340/2002 fragilizam a representação da sociedade de forma

⁵³ Porém, não está previsto tratamento semelhante aos dos indígenas e quilombolas “para outras populações tradicionais, como nos casos de ribeirinhos, pescadores artesanais e caiçaras, que têm de buscar pela luta política garantir visibilidade e conquistar o direito a permanecer nas terras que tradicionalmente ocupam” (COZZOLINO, 2014, p. 168).

⁵⁴ *Poor Governance*, segundo o World Bank (1992), possui sintomas claros como por exemplo: (i) não separação entre interesse público e privado; (ii) carência de estruturas de governo e arcabouço legal; (iii) comportamento conducente ao desenvolvimento; (iv) arbitrariedade na aplicação da Lei; (v) má alocação de recursos; (vi) tomada de decisão autoritária e centralizadora; (vii) falta de transparência.

legítima, representativa, equitativa e efetiva com o tipo de Conselho Gestores de caráter consultivo, ou seja, sem compartilhar o poder na tomada de decisão. Com exceção das RPPNs, o poder somente é pleno para o Estado, que pode compartilhar a autoridade e responsabilidade em diversos níveis de cogestão, fracas ou colaborativas e fortes ou conjuntas.

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

O Quadro 15 evidencia questões-chave que geram entraves a boa governança em UC, encontradas na literatura consultada.

Quadro 15: Questões chave que geram entraves a boa governança em UC.

Princípios	Questões chave para governança de Áreas Protegidas
Legitimidade e voz	Falta de representatividade das realidades locais no Conselho Gestor. Indicação de aliados políticos para compor assentos no Conselho ou cooptação de representações.
	Falta de aceitação e reconhecimento da comunidade local em relação ao Conselho
	Afastamento e falta de diálogo dos conselheiros em relação às instituições a que representam. Tomada de decisão unilateral por parte dos conselheiros perante as instituições a que representam. Tomada de decisão a partir de interesses privativos e objetivos obscuros. Clientelismo e barganha político-partidária.
	Intervencionismo e voz desigual dentre os conselheiros/instituições com assento, além do público em geral, principalmente os vulneráveis e as minorias. Falta de igualdade de gênero dentre as representações no Conselho. Desrespeito as etnias, minorias, gênero e classe social.
	Falta de envolvimento da comunidade local com a gestão do sítio.
	Gestão promover ou intensificar a vulnerabilidade e a pobreza.
	Falta de diálogo e de acordos sobre soluções que atendam, pelo menos em parte, às preocupações e aos interesses de todos.
	Promoção de conflitos entre os detentores de direitos ⁵⁵ e os interessados diretos.
	Carência de promoção e de implementação das ações acordadas no Conselho ou falta de cobrança da execução delas ao órgão gestor.
	Desconhecimento, falta de reconhecimento e de apropriação do sítio pelas comunidades locais.
Direcionamento	A gestão não seguir as diretrizes e recomendações de acordos, nacionais, internacionais e marcos legislativos do direito formal e tradicional.
	Carência de implementação de políticas públicas e de Planos de manejo adequados às realidades locais.
	Não elaboração, aprovação ou regulamentação de Planos de Manejo, Zoneamentos Ambientais e normas e restrições de uso e cobertura da terra e/ou uso e acesso aos recursos naturais. Falta de participação social nos processos de elaboração e aprovação.
	Carência de avaliação da efetividade da proteção ambiental dos sítios e do grau de eficiência da gestão.

⁵⁵ Detentores de direitos: Aqueles que garantem o domínio e posse de um terceiro. No caso em tela são as instituições com assento no Conselho Gestor na figura do conselheiro. Interessados diretos: Aqueles que possuem posse ou domínio da terra e dos recursos naturais.

Desempenho	A gestão não ser voltada a alcançar os objetivos de gestão dos sítios e das categorias, além de metas estabelecidas e resultados planejados.
	Falta de aptidão e capacitação dos conselheiros e gestores para exercerem suas funções.
	Desconhecimento das pressões e ameaças aos sítios.
	Falta de mitigação das pressões e ameaças aos sítios.
	Falta de captação, implantação, manutenção e uso dos recursos financeiros, humanos, logísticos e infraestruturais.
	Gestão autoritária, centralizadora e segmentada.
Responsabilização	Falta de reconhecimento pela comunidade local de quem é o gestor e a equipe gestora do sítio.
	Falta de compreensão por parte do gestor e da equipe gestora de suas funções e responsabilidades. Falta de capacitação e de formação acadêmica da equipe para execução das atividades cotidianas.
	Desconhecimento dos limites das suas autoridades e responsabilidades por parte dos conselheiros.
	Falta de coerência com as realidades locais por parte das ações relativas à gestão de UC e falta de atendimento ao interesse público, ou seja, foco em interesses privados.
	Falta de transparência.
	A sociedade civil organizada não age como um instrumento de equilíbrio e controle independente do Estado, ou há desequilíbrio nas relações de poder e voz ou há cooptação.
Prestação de contas	Falta de divulgação a toda sociedade, de forma acessível, de todas as informações sobre os sítios.
	Falta de receptividade por parte dos gestores no trato as reclamações e críticas da sociedade, principalmente, dos atores sociais.
	Falta de um monitoramento dos valores ecológicos e culturais que podem influenciar na governança do sítio.
Equidade e Não faça mal! (Justiça e direitos)	Promoção desigual da gestão dos sítios.
	Repartição desigual do ônus e bônus da proteção ambiental.
	Carência de regulamentos legais, Planos de Manejo, Zoneamentos Ambientais e normas e restrições de uso e cobertura da terra e/ou uso e acesso aos recursos naturais.
	Aplicação desigual e parcial da Lei.
	Não contemplação dos direitos históricos, tradicionais e consuetudinários das comunidades locais no ato de criação, nos regulamentos e na gestão dos sítios
	Não contemplação dos conhecimentos locais e tradicionais no ato de criação, nos regulamentos e na gestão dos sítios.
	Promover ou intensificar a Injustiça Ambiental.
	Desrespeito aos direitos humanos, históricos, tradicionais e consuetudinários.
Falta de participação das comunidades locais e tradicionais durante a criação e gestão dos sítios.	

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: Araripe, Figueiredo e de Deus (2008); Artaza-Barrios e Schiavetti (2007); Bensusan (2006); Borba e Lüchmann (2017); Cantuária e Ribeiro (2012); Cozzolino (2005); Cozzolino (2014); Diegues (2001); Dowie (2006); Ferreira e Andrade (2009); Freitas et al. (2012); Matos e Matos e Gomes (2011); Gomes, Carmo e Santos (2004); Gonçalves, Branquinho e Felzenszwalb (2011); Hoeffel et al. (2006); IBAMA e WWF-Brasil (2007); ICMBio e WWF-Brasil (2017b; 2017); Laschefski e Costa (2008); Little (2002); Loureiro e Cunha (2008); Marangon e Agudelo (2004); Marques, da Costa e Andrade (2013); Mendes (2010); Nascimento e Bursztyn (2010); Oliveira (2011); Oliveira (2012); Palavizini (2012); Pimbert e Pretty (1995); Rego (2009); Santos (2013); Artaza-Barrios; Schiavetti (2007); Schier (2003); Silva, Vieira e Veras (2014); Teixeira (2005); Teixeira e Limont (2007); Young (2006); Zanoni et al. (2000).

Como prova dos fatos explicitados no Quadro 15, existem diversos relatos de Áreas Protegidas causando impactos negativos em muitas comunidades locais após sua criação, implantação e/ou gestão – p.ex.: populações humanas, dentre elas comunidades tradicionais,

tiveram que ser realocadas e, por isso, perderam o acesso aos recursos naturais e aos locais de valor cultural.

[...] quando as reservas foram designadas formalmente como Parques Nacionais em 1991 e uma burocracia foi criada e financiada pelo GEF do Banco Mundial para administrá-las, circulou um boato que os Batwa caçavam e comiam os gorilas, que nessa época eram amplamente reconhecidos como uma espécie ameaçada e também, cada vez mais, como uma atração para os ecoturistas da Europa e da América [...] Os Batwa, que mantinham forte relação de parentesco com os macacos grandes, negaram terminantemente que os matassem. No entanto, sob pressão dos conservacionistas ocidentais, que tinham vindo acreditando que a região selvagem e a comunidade humana eram incompatíveis, os Batwa foram expulsos de seus territórios tradicionais. Estas florestas eram tão densas que os Batwa não sabiam quando tinham aparecido. Alguns deles arriscaram suas vidas, colocando-se diante dos carros em movimento. Agora estão vivendo em acampamentos miseráveis fora dos parques, sem água corrente e esgoto. Em mais uma geração sua cultura baseada na floresta – cantos, rituais, tradições e histórias terão desaparecido (DOWNIE, 2006, p. 02, tradução Antônio Carlos Diegues).

Conforme Mulogoy e Chape (2004), os impactos ambientais negativos provocados por Áreas Protegidas têm levado a hostilidade por parte das comunidades locais, fora a perda de apoio da sociedade (MULONGOY; CHAPE, 2004).

Homens em uniforme apareceram assim, um dia, vindos de não se sabe onde, mostrando suas armas,” recorda Kohn Noi, “e dizendo que nós estávamos vivendo agora em um parque nacional. Foi então que soubemos. Nossas armas foram confiscadas... nenhuma caça, não mais armadilhas, e não mais agricultura de “corte e queima”. É assim que chamam nossa agricultura. Nós chamamos de rotação de cultivo e fizemos isso no vale por duzentos anos. Logo seremos forçados a vender arroz para pagar pelos legumes e plantas que não mais podemos plantar. Podemos viver sem a caça, pois criamos galinhas, porcos e búfalos. Mas a agricultura em rotação de cultivo é nosso modo de vida (DOWNIE, 2006, p. 03, tradução Antônio Carlos Diegues).

Como contraposição a esse cenário, o *World Park Congress* declarou que os povos indígenas e as comunidades locais devem estar diretamente no centro da gestão de Áreas Protegidas e das estratégias de planejamento e proteção. Também as Áreas Protegidas devem ser vistas pelos gestores em um contexto mais amplo, com abordagens que envolvam as questões da pobreza, desenvolvimento, governança, capacitação dos atores sociais e compartilhamento de ônus e bônus da proteção ambiental (MULONGOY; CHAPE, 2004).

Assim, o papel dos povos indígenas e comunidades locais tem crescido na gestão de Áreas Protegidas administradas pelo Estado, na forma de gestão compartilhada, colaborativa ou conjunta. Além disso, tem havido um maior reconhecimento da importância da biodiversidade inserida nos territórios manejados tanto por pessoas quanto por comunidades locais de forma voluntária e por meio de leis consuetudinárias ou outros meios efetivos (MULONGOY; CHAPE, 2004).

Entretanto, as comunidades locais e tradicionais, do interior ou entorno de Áreas Protegidas, ainda são negligenciadas por governos e ONGs em todo o mundo (MULONGOY; CHAPE, 2004). Especificamente no Brasil:

O SNUC, apesar do inegável avanço que proporcionou à questão das Áreas Protegidas no Brasil, não conseguiu atingir plenamente sua pretensão inicial de criação de um sistema que pudesse integrar, por meio de um único instrumento, a criação e gestão das distintas tipologias existentes no país (MEDEIROS, 2006, p. 59).

Segundo Diegues (2000), o SNUC inseriu no conceito de conservação ambiental, o homem no meio, o uso e manejo do ambiente e a necessidade de ambos serem de forma sustentável. A participação de atores locais também foi contemplada, mas não na criação de UC e sim na sua gestão, a partir de atores chave e interesses relacionados à unidade. O autor pondera que, por essa razão, a conservação proposta pelo SNUC envolve "somente em seus aspectos técnicos e científicos, sem inseri-la nas teorias mais amplas relativas aos estudos das relações entre os humanos e a natureza" (DIEGUES, 2000, p. 2).

Ainda, de acordo com Diegues (2000), existe uma resistência das instituições governamentais em avaliar os próprios modelos de conservação ambiental e de sua biodiversidade, que ainda possuem um cunho preservacionista e de afastamento do homem a natureza. Segundo ele:

As autoridades responsáveis pelas unidades de conservação percebem as populações tradicionais como destruidoras da vida selvagem, desprezando oportunidades reais de incorporá-las no projeto de conservação. A chamada "participação" das populações tradicionais no estabelecimento dos parques e reservas, muitas vezes, não passa de cortina de fumaça para responder a certas demandas internacionais que consideram o envolvimento dessas populações fator positivo para o êxito do empreendimento. Na realidade, geralmente, as autoridades governamentais nem sempre veem com bons olhos a organização das populações que ainda se encontram em áreas de parques ou que foram reassentadas nos arredores. Quando essas associações se tornam mais exigentes e mais organizadas, defendendo seus direitos históricos para permanecer nas regiões em que viveram os antepassados, elas são acusadas de se postarem contra a conservação do mundo natural (DIEGUES, 2000, p. 20).

Além disso, Diegues (2000) relata que as formas de incorporar os moradores tradicionais no planejamento e implantação de UC, normalmente, visam simplesmente minimizar os conflitos potenciais ou existentes, por meio do reconhecimento de forças interagentes (restritivas e propulsoras) e não de oferecer alternativas viáveis de subsistência às comunidades locais.

Ademais, quando a presença dessas populações é "tolerada" têm-se uma série de restrições de uso e acesso aos recursos naturais que limitam o manejo tradicional e dificultam os modos de vida (DIEGUES, 2001). Neste sentido:

Não se estabelece diferença entre essas formas de relação nem entre os vários grupos sociais e seus sistemas de reprodução social, cultural e econômica. São classificados

do mesmo modo os grupos madeireiras, especuladores e as comunidades locais tradicionais. É evidente que eles participam de objetivos de produção diferentes e devem ser tratados diferenciadamente (DIEGUES, 2001, p. 120).

Com isso costuma ocorrer uma criminalização das atividades tradicionais de manejo, muitas vezes hoje reconhecidas como estratégias de conservação. Tais atividades não são no geral contempladas pelos regulamentos legais ou ainda, o excesso de burocratização acaba por impedir sua execução adequada daquelas permitidas, o que acarreta em perdas de produção por parte desses indivíduos (DIEGUES, 2001).

Diegues (2000) alerta que as populações tradicionais não são os únicos atores sociais a serem levados em consideração na tarefa da conservação ambiental. Existem grupos urbanos, agricultores comerciais, entre outros. Dessa forma, a valorização do conhecimento não científico e das práticas de manejo tradicionais deve se constituir em um dos pilares do conservacionismo (DIEGUES, 2000). Para tanto, o autor sugere uma nova aliança entre os construtores e portadores do conhecimento local e os cientistas a partir da noção que os dois conhecimentos - o científico e o local - são igualmente importantes.

Ainda, Diegues (2000), orienta que a diversidade cultural também é condição para a manutenção da diversidade biológica, mas essa somente persistirá se as comunidades tradicionais continuarem a ter acesso aos recursos naturais de seu território e não forem expulsas, seja pela especulação imobiliária, seja pela criação, implantação e gestão de Áreas Protegidas.

Assim, o estabelecimento de Áreas Protegidas não deve se orientar pela ideia importada de "natureza selvagem intocada", mas pela concepção de paisagem, ou mosaico de ecossistemas e habitat, pois a continuidade entre porções de matas nativas, até áreas de agricultura tradicional, em muitos casos, se constituem no território das comunidades tradicionais (DIEGUES, 2000).

Diegues (REVISTA FORUM, 2012, *on line*) relata a existência de diversas experiências no mundo onde a comunidade local se envolve na conservação do ambiente e a resultados positivos. Conforme seu pensamento "uma conservação que envolva essas comunidades é mais lógica, mais racional, funciona melhor e é socialmente mais justa, no fundo é mais eficiente" e somente assim pode-se "garantir a melhoria das condições de vida da população local, sem a qual ela não vai acreditar em nada".

Assim, Diegues coloca que "o importante é descobrir com eles formas de atividades econômicas que garantam seu modo de vida e evitem a miséria em que eles vivem hoje". A conservação proposta exige investimento, principalmente de tempo e dedicação. Além disso,

ela se constitui em "uma compensação pelo que o Estado nunca fez" e, com isso, pode-se evitar gastar muitos recursos com fiscalização (REVISTA FORUM, 2012, *on line*).

Cozzolino (2014) atenta que, desde sua instituição, o SNUC mesmo com entraves e lacunas provê uma base legal que balizou mudanças na gestão de UC, inclusive no estabelecimento e democratização de instâncias de participação social. Para o autor resta saber se as propostas para construção de uma governança de UC mais democrática serão incorporadas na gestão, após a publicação do PNAP.

A seguir, é apresentada a investigação sobre quais categorias de Áreas Protegidas do SIAP da IUCN possuem correspondência clara e específica com a categoria de manejo APA do SNUC, a fim de identificar similaridades, desafios, pressões, ameaças e casos bem-sucedidos comuns.

4.4 As Categorias V e VI de Áreas Protegidas do SIAP da IUCN

De acordo com Vallejo (2017) a categoria de manejo APA se aproxima da Categoria V (*Protected Landscape / Seascape*) do SIAP da IUCN. Fato corroborado por Phillips e Brown (2008) e Maretti et al. (2012) que consideram as duas categorias de Áreas Protegidas similares. Não foram encontrados relatos na literatura consultada de correspondência clara e específica entre APA e as Categorias I a IV e a VI.

Acredita-se nesta tese que a categoria de manejo APA do SNUC brasileiro possui semelhanças com a Categoria V e a Categoria VI do SIAP da IUCN e que a má fama e a crença da inefetividade da proteção ambiental e da ineficiência da gestão de seus sítios advêm do mesmo contexto.

Para corroborar essa premissa, primeiramente serão apresentadas as Categorias V e VI, depois a APA e por fim as similaridades, principais ameaças, pressões e desafios a gestão das três categorias de Áreas Protegidas. Por último, serão apresentados alguns casos bem-sucedidos.

4.4.1 Categoria V

Os sítios da Categoria V do SIAP da IUCN são definidos como paisagens onde persistiram interações entre as pessoas e o ambiente ao longo do tempo e, tais inter-relações produziram paisagens (terrestres, marinhas, costeiras e/ou insulares) com caráter distinto e

valores ecológicos, biológicos, culturais, espirituais e cênicos de interesse da sociedade. Por essa razão é primordial a salvaguarda da integridade dessas inter-relações de forma associativa a estratégias de conservação ambiental, a fim de proteger e sustentar os valores desses sítios, conforme determina a IUCN (s.d., *Protected Area Categories*).

Por isso, o objetivo principal dos sítios da Categoria V deve sempre ser o de proteger e manter paisagens importantes, seus valores ecológicos, biológicos, culturais e cênicos e as interações entre as pessoas e o ambiente que geraram essas paisagens, principalmente aquelas manifestadas na forma de práticas de manejo tradicionais e de estratégias de conservação ambiental (IUCN, s.d., *Protected Area Categories*).

Segundo a IUCN (s.d., *Protected Area Categories*), de forma específica a cada sítio, a Categoria V deve almejar: (a) manter uma interação equilibrada entre o ambiente e a cultura; (b) contribuir para a conservação ambiental em grande escala, a partir da manutenção de espécies associadas com paisagens culturais e/ou da promoção de oportunidades de conservação em paisagens muito utilizadas pelo homem; (c) fornecer oportunidades para o gozo, o bem-estar e a atividade socioeconômica, principalmente na forma de recreação e turismo; (d) proporcionar produtos naturais e serviços ambientais às comunidades tradicionais, locais e usuários; (e) promover o envolvimento ativo da comunidade local e tradicional no manejo da paisagem cultural, bem como do patrimônio natural e cultural local; (f) incentivar a conservação da biodiversidade, inclusive da agrobiodiversidade; e, (g) promover o manejo sustentável e práticas de tradicionais de manejo (ex.: do solo, da biodiversidade e dos recursos naturais).

Segundo Phillips e Brown (2008), os sítios da Categoria V, geralmente, ocorrem na forma de paisagens: (i) terrestres, marinhas, costeiras e/ou insulares com qualidade cênica alta e/ou distinta, além de importantes habitat, flora, fauna e fatores culturais; (ii) com uma interação equilibrada entre as pessoas e o ambiente que durou ao longo do tempo, ou seja, uma paisagem cultural; (iii) com uma integridade ecológica onde ainda é possível restaurar, recuperar ou manter o funcionamento dos ecossistemas, inclusive agrossistemas (iv) com padrões únicos ou tradicionais de uso e cobertura da terra; (v) que prestam serviços ambientais às comunidades locais, tradicionais e usuários; (vi) com padrões de uso sustentável dos recursos naturais; (vii) com organizações sociais únicas ou tradicionais (costumes locais, meios de subsistência e crenças); (viii) que possibilitam oportunidades para o lazer público por meio da recreação e do turismo, proporcionados pelos estilos de vidas e atividades econômicas locais.

Ainda, conforme a Biodiversitya-z (2014) existem certas características que são desejáveis aos sítios da Categoria V, são elas: (i) reconhecer todos os tipos de arte, tradições

culturais, póstumas e presentes; (ii) ter potencial para recuperação de áreas degradadas e da paisagem; (iii) servir como zona de amortecimento e/ou como corredor ecológico; (iv) haver interesse científico e importância para educação; e (v) possuir importância para agrobiodiversidade.

Dessa forma, entende-se neste trabalho que para um sítio ser categorizado como Categoria V da IUCN, em primeiro lugar, o planejamento do espaço deve ser em nível de paisagem. Em segundo lugar, tal paisagem e seus valores de interesse ecológico, biológico, cultural, espiritual e cênico devem existir e persistir no tempo e na espacialidade devido às inter-relações do homem com ambiente.

Por essa razão os sítios dessa categoria são voltados a manutenção da interação equilibrada entre a cultura e o ambiente, principalmente na forma de promoção de estratégias de manejo tradicionais e sustentáveis, boas práticas de manejo ambiental e dos recursos naturais, RAD (Restauração, Recuperação e Reabilitação), serviços ambientais, agrobiodiversidade, educação, pesquisa, lazer, cultura, turismo e atividades econômicas locais. Ou seja, os sítios da Categoria V possuem alta intervenção humana, seja nas atividades e modos de vida cotidianos, tal como nas estratégias de manejo da paisagem nem tão natural.

Devido suas características apresentadas acima, torna-se desejável que os sítios da Categoria V façam parte de um padrão de mosaico da paisagem, servindo como corredores ecológicos e zonas tampão de Áreas Protegidas mais restritivas ou de outras áreas com mecanismos efetivos de proteção do ambiente.

Em alguns casos, uma extensa Área Protegida da Categoria V pode incluir uma ou mais pequenas “reservas” para proteção mais rígida (preservação). Ainda, a Categoria V é uma opção adequada para atuar como uma ligação entre vários sítios de outras categorias, com a promoção de benefícios ecológicos da conectividade e fortalecimento das ligações dentro da paisagem mais ampla. A categoria e seus sítios também podem atuar como "blocos de construção" dentro de esquemas amplos de economia, regionais ou sub-regionais, para a conservação ambiental, na forma de corredores para a “vida selvagem” (PHILLIPS; BROWN, 2008).

Segundo a Biodiversitya-z (2014), devido à longa história de interação entre as pessoas e seu ambiente é muito provável a existência de assentamentos humanos em sítios da Categoria V. Portanto, torna-se recomendável a gestão dos sítios dessa categoria ser realizada por uma série de atores sociais, principalmente pelas pessoas que vivem na Área Protegida. Ainda, como é esperado um alto grau de intervenção humana nessas áreas, deve-se incluir no planejamento e manejo do sítio as atividades humanas locais, na forma de sistemas tradicionais e sustentáveis de uso e cobertura da terra (ex.: agricultura e silvicultura).

Ainda, as Áreas Protegidas da Categoria V podem procurar manter as práticas atuais, recuperar os sistemas de manejo históricos ou, manter os valores-chave da paisagem enquanto acomodam o desenvolvimento sustentável e as mudanças contemporâneas. As decisões sobre isso precisam ser feitas nos Planos de Manejo (DUDLEY; VALLAURI; MANSOURIAN, 2008).

Os sítios da Categoria V também são áreas para a conservação de espécies ou de habitat que evoluíram com interações com pessoas e, por isso, as espécies e habitat só podem sobreviver se essas forem mantidas pelo homem (BIODIVERSITYA-Z, 2014).⁵⁶ Ou seja, a intervenção humana não é recomendável para sítios dessa categoria, ela é necessária.

Por essas razões, a Categoria V é um modelo de Área Protegida relativamente flexível que às vezes pode oferecer opções de conservação ambiental onde sítios de categorias mais estritas não são viáveis (DUDLEY; VALLAURI; MANSOURIAN, 2008).

Para fins comparativos traz-se neste trabalho o Quadro 16 que evidencia as diferenças entre os sítios da Categoria V e as outras categorias do SIAP da IUCN:

Quadro 16: Diferenças entre os sítios da Categoria V e as outras categorias do SIAP da IUCN.

Categorias de Áreas Protegidas	A Categoria V difere das outras categorias do SIAP da IUCN das seguintes maneiras:
Categoria Ia	Espera-se intervenção humana nos sítios da categoria V. Ela também não prioriza a pesquisa, embora possa oferecer oportunidades para estudar interações entre pessoas e o ambiente.
Categoria Ib	As Áreas Protegidas da categoria V não são "regiões selvagens", tal como definidas pela IUCN. Muitas estarão sujeitas a intervenções e manejos (uso direto) contrários ao conceito da categoria Ib. Os sítios da Categoria V inerentemente possuem áreas antropizadas.
Categoria II	A categoria II busca minimizar a atividade humana para permitir "um estado tão natural quanto possível" com foco na pesquisa e turismo. A categoria V inclui uma opção de interação humana contínua, direta e indireta, além de não focar no turismo e pesquisa prioritariamente.
Categoria III	A categoria III concentra-se em características específicas e valores únicos, além de enfatizar a monumentalidade, singularidade e/ou raridade de feições geográficas individuais. Em contrapartida, esses atributos não são necessários para Áreas Protegidas da categoria V, que engloba paisagens mais amplas e múltiplos valores. Ainda, usualmente os sítios da Categoria III são pequenos, enquanto os da Categoria V são grandes porções terrestres, marinhas, costeiras e/ou insulares.
Categoria IV	A categoria V visa proteger de forma global as paisagens terrestres e marinhas que tenham valor para a biodiversidade. Enquanto a categoria IV visa, muitas vezes, especificamente preservar espécies e habitat alvo identificados (<i>hotspots</i>). Os sítios da categoria V serão usualmente maiores que os da categoria IV.

⁵⁶ Como exemplos desses cenários têm-se: (a) Levis et al. (2017) descobriu que a Amazônia é uma floresta "plantada" pelos índios pré-colombianos; (b) de acordo com Little (1996), os animais de grande porte (ex.: elefantes e grandes carnívoros) da savana africana somente frequentavam a área da atual *Amboseli National Park* e *Maasai Mara Game Reserve* pelo povo *Maasai Mara* ativamente efetuar o pastoreio de gado ao longo do tempo e espaço. Com a remoção dos *Maasai Mara* para fins de preservação a savana africana sucedeu ecologicamente a ecossistemas florestais, o que levou ao afastamento dos grandes animais de interesse para preservação das duas áreas. Somente com a volta dos *Maasai Mara* e do pastoreio tradicional de gado que houve o retorno da savana e dos animais "selvagens".

Categoria VI	Os sítios da categoria VI enfatizam a necessidade de se vincular a proteção do ambiente, ao mesmo tempo que sustenta os modos de vida tradicionais e sustentáveis com os quais os sítios coexistem. Por outro lado, a categoria V enfatiza os valores das inter-relações de longo prazo das pessoas e da natureza em condições modificadas. Na categoria VI, a ênfase é sobre o uso sustentável de produtos e serviços ambientais (tipicamente caça, pastejo, manejo de recursos naturais), enquanto que na categoria V a ênfase são os usos mais intensivos tradicionais (tipicamente agricultura, silvicultura, turismo). A categoria VI geralmente será mais natural do que a categoria V. A grande diferença se encontra na abordagem da paisagem. A Categoria V se encaixa no conceito de paisagem culturais, ou seja, paisagens formadas por longos períodos de inter-relações entre o homem e o ambiente que para serem mantidas em seu estado atual necessitam da proteção e manutenção de tais relações. Enquanto, a Categoria VI se encaixa na abordagem da ecologia da paisagem.
---------------------	---

Adaptado pelo autor (2019) com base em Dudley, Vallauri e Mansourian (2008).

4.4.2 Categoria VI

Os sítios da Categoria VI do SIAP da IUCN são definidos como Áreas Protegidas voltadas a proteção de ecossistemas e habitat junto aos valores culturais associados ao ambiente e às formas de uso sustentáveis da terra e dos recursos naturais, tradicionais ou não (IUCN, s.d., *Protected Area Categories*).

No geral, os sítios dessa categoria são compostos por grandes extensões terrestres, marinhas, costeiras e/ou insulares, que em sua maior parte estão em condições de pouco ou sem impacto ambiental negativo.⁵⁷ A parte impactada negativamente deverá estar sob o manejo sustentável da terra e dos recursos naturais e/ou de usos não industriais de baixo impacto negativo, que sejam compatíveis com a conservação do ambiente e com os objetivos das Áreas Protegidas (IUCN, s.d., *Protected Area Categories*).

Dessa forma, o principal objetivo dos sítios dessa categoria é proteger (preservar ou conservar) o ambiente de forma integrada com a possibilidade de se usar de forma sustentável os recursos naturais e a terra, quando a conservação ambiental e o uso sustentável puderem ser mutuamente benéficos, para o homem e o ambiente (IUCN, s.d., *Protected Area Categories*).

Assim, os sítios da Categoria VI enfatizam na preservação de ecossistemas e habitat naturais e na conservação daqueles que se encontram com algum grau de antropização, negativa ou não, sendo que parte dessas áreas terrestres, marinhas, costeiras e/ou insulares devem sustentar atividades e modos de vida sustentáveis, tradicionais ou não, com os quais o sítio coexiste.

Portanto, a Categoria VI encontra-se sob a égide da abordagem da ecologia da paisagem, pois ela enfatiza as inter-relações entre o homem e o ambiente, que visam a manutenção da

⁵⁷ Em geral, a IUCN recomenda que grande parte do sítio esteja em “condições naturais” (IUCN, s.d., *protected-area-categories*). Alguns países estabeleceram o montante de dois terços da área total do sítio.

dinâmica dos ecossistemas, naturais ou não. Cabe diferenciar que os sítios da Categoria VI, ao contrário dos da Categoria V, não são formados por inter-relações ancestrais entre o homem e o ambiente, ou seja, paisagens culturais.

Além disso, devido as características supracitadas, os sítios da Categoria VI tendem a ter a maior parte da parcela dos seus limites cartográficos com relevante estado de qualidade ambiental, sendo mais naturais que os sítios da Categoria IV e V, e menos que os da I-III.

A Categoria VI deve buscar, de forma geral, o uso sustentável a fim de prover as comunidades locais, tradicionais e usuários com produtos e serviços ambientais. De forma específica, cada sítio da Categoria VI deve almejar promover o uso sustentável dos recursos naturais, conforme as dimensões ecológica, econômica e social de forma que se promova benefícios sociais e econômicos para as comunidades locais, tradicionais ou não, além dos usuários do sítio (IUCN, s.d., *Protected Area Categories*).⁵⁸

Como a Categoria VI encontra-se sob a égide da visão de mundo do desenvolvimento sustentável, seus sítios devem almejar secundariamente, conforme especificidades locais, garantir a segurança intergeracional, por meio da promoção de atividades e modos de vida sustentáveis, tradicionais ou não, das comunidades locais, ou seja, assegurar que as realidades e meios de subsistência dessas pessoas sejam mantidas ao longo do tempo e espaço (IUCN, s.d., *Protected Area Categories*).

Para isso ocorrer, a gestão dos sítios da Categoria VI deverá se integrar a abordagens culturais, sistemas de crenças e visões de mundo dentro de uma série de abordagens sociais e econômicas para a conservação ambiental. Ou seja, a Categoria VI deverá contribuir para desenvolver e/ou manter uma relação mais equilibrada entre os seres humanos e o ambiente, em uma lógica da paisagem, de forma que se colabore na entrega de benefícios (produtos sustentáveis e serviços ambientais) para as comunidades locais, tradicionais e usuários (IUCN, s.d., *Protected Area Categories*).

A promoção de pesquisa científica, recreação e o turismo são secundários nessa categoria. Essas atividades deverão ocorrer em pequena escala, além de serem relacionadas a estratégias de conservação ambiental e de uso sustentável (IUCN, s.d., *Protected Area Categories*).

Para Maretti (2008), um sítio não deve ser escolhido para integrar a Categoria VI quando seu objetivo principal é simplesmente a exploração de recursos naturais – p. ex.: áreas de pesca ou silvicultura comuns, assentamentos de coletores de recursos naturais (coleccionadores, "extrativistas") ou agricultores, entre outros. Mesmo que o sítio possua preocupações com a

⁵⁸Esses fatores deverão ser monitorados pelo sítio (Monitoramento ambiental, da qualidade ambiental, da biodiversidade, sócio ambiental, entre outros).

conservação ambiental. Ou seja, a proteção ambiental deve ser o objetivo principal da Área Protegida.

Ainda, ao contrário da Categoria V, as intervenções humanas nos sítios da Categoria VI devem visar principalmente manter, restaurar ou recuperar ecossistemas predominantemente naturais (BIODIVERSITYA-Z, 2014). Para tanto, zonas de exclusão⁵⁹ podem ser incluídas no Zoneamento Ambiental dos sítios da Categoria VI como estratégia para se alcançar esse objetivo e como parte integrante da manutenção dos valores de biodiversidade (BIODIVERSITYA-Z, 2014).

Deve-se também ter em mente que não há tamanho mínimo obrigatório para um sítio da Categoria VI. No entanto, essas Áreas Protegidas possuem potencial para colaborar na conservação ambiental de grandes áreas. Assim, a área selecionada, o tamanho e o *design* de uma Área Protegida da Categoria VI devem possibilitar a capacidade de carga para o uso sustentável dos recursos naturais, sem que se comprometa a sustentabilidade ecológica e a autorregulação, além da manutenção da integridade dos ecossistemas a longo prazo, com atenção especial aos objetivos de conservação (MARETTI, 2008).

Ou melhor, um sítio da Categoria VI deve selecionar áreas com tamanho, *design* e ecossistemas estáveis para enfrentar ameaças de usos não sustentáveis, internos e externos, de mudanças climáticas, ambientais e político-econômicas globais à locais (MARETTI, 2008).

De acordo com Maretti (2008) as comunidades locais e tradicionais que usam a terra e os recursos naturais da Área Protegida deverão ser incluídas no interior do sítio, o que também se aplica à sua reprodução sociocultural. Para tanto, devem ser levantadas as áreas sob uso, acesso e interesse de grupos sociais, a fim de, posteriormente, se estimular a sustentabilidade do uso da terra e dos recursos naturais.

Também devem ser identificados os conhecimentos e práticas locais ou tradicionais que sejam sustentáveis, para que os mesmos sejam considerados pela Área Protegida em seu manejo e gestão (MARETTI, 2008). Na verdade, segundo a Biodiversity-z (2014), espera-se que os sítios da Categoria VI tenham um valor sociocultural significativo, ou seja, que eles reconheçam a cultura dos povos integrados a Área Protegida.

A propriedade das terras (posse ou domínio), os direitos de acesso e uso dos recursos naturais e a diversidade de formas de manejo devem ser identificados nas fases de seleção, *design* e estabelecimento de uma Área Protegida. O levantamento dessas características deve

⁵⁹*No-take zone* são zonas mais estritas dentro da Área Protegida (ex.: no Brasil temos as Zonas de Preservação ou de Conservação da Vida Silvestre de Zoneamentos Ambientais).

ser inerente ao processo de criação de qualquer categoria de Área Protegida. Porém, o reconhecimento e integração delas na gestão são fundamentais para os sítios da Categoria VI (MARETTI, 2008).

Ainda, as Áreas Protegidas classificadas como Categoria VI devem manter alguma flexibilidade em termos de posse, propriedade ou responsabilidade sobre a terra (ou "água") em seu interior e zona de amortecimento, a fim de evitar conflitos. Deve haver estímulo às comunidades locais para proteger parte de suas terras, principalmente, povos indígenas e outros grupos sociais com sistemas de gestão tradicionais (MARETTI, 2008).

Atividades, modos de vida tradicionais e/ou sustentáveis com os quais o sítio coexiste e demandas das comunidades locais são elementos importantes a serem considerados na seleção e *design* das Áreas Protegidas da Categoria VI, ou seja, na sua criação (MARETTI, 2008).

Tal como o processo de participação, a cogestão ou a governança Comunitária são importantes e adequadas, onde há envolvimento direto dos atores sociais. Logo, a governança democrática-participativa é fundamental para a criação (seleção, *design*, consulta pública, etc.), implantação e gestão das Áreas Protegidas da Categoria VI (MARETTI, 2008).

Isso, de acordo com Maretti (2008), deve ser mais evidente quando os sítios estão envolvidos no uso existente ou possível de recursos naturais das comunidades locais. Assim, a participação deverá incluir processos formais e abrangentes de consulta pública, de audiência pública e outros que não sejam apenas reuniões ou eventos de audiência única. Para as comunidades locais, quanto mais claros, transparentes, simples e compreensíveis for a dinâmica dos espaços participativos, melhor.

Ainda, a diversidade biológica *in situ* deve ser considerada em sua perspectiva completa, inclusive da agrobiodiversidade. Os elementos formadores do ambiente devem ser entendidos ou definidos por diferentes abordagens ou crenças culturais, concretas ou não, ou seja, devem ser enfatizados aqueles elementos que são importantes para as visões de mundo, modos de vida e atividades das comunidades locais (MARETTI, 2008).

Segundo Maretti (2008), para os sítios da Categoria VI alcançarem o sucesso eles dependem particularmente da posição proativa de todos os níveis de governos e dos diferentes setores da sociedade civil organizada. As instituições responsáveis pelos sítios devem ser aptas para criação, implantação e gestão de Áreas Protegidas, ou seja, devem possuir recursos humanos, sociais, materiais e financeiros suficientes e adequados, pois existe a necessidade de um envolvimento mais intenso e complexo na gestão das Áreas Protegidas da Categoria VI. Segundo Maretti (2008), normalmente é difícil alcançar a gestão adequada nessas Áreas Protegidas, particularmente, pela deficiência nas atividades de vigilância, aplicação da Lei,

fiscalização e monitoramento ambiental. Para fins comparativos o Quadro 17 evidencia as diferenças entre os sítios da Categoria VI e as outras categorias do SIAP da IUCN:

Quadro 17: Diferenças entre os sítios da Categoria VI e as outras categorias do SIAP da IUCN.

Categorias de Áreas Protegidas	A Categoria VI difere das outras categorias do SIAP da IUCN das seguintes maneiras
Categoria Ia	As Áreas Protegidas da categoria VI protegem a biodiversidade, particularmente na escala do ecossistema e da paisagem, mas seu objetivo não é protegê-las estritamente das interferências humanas (preservação). Embora a pesquisa científica possa ser importante, seria considerada uma prioridade somente quando aplicada a usos sustentáveis dos recursos naturais.
Categoria Ib	As Áreas Protegidas da categoria VI em certos casos podem ser consideradas próximas à "região selvagem", no entanto, elas promovem explicitamente o uso sustentável, ao contrário da categoria Ib onde tal uso será mínimo e incidental aos objetivos de proteção ambiental. Os sítios da categoria VI também contribuem para a manutenção dos serviços ambientais, mas não apenas pela preservação exclusiva da natureza, pois o uso sustentável dos recursos naturais também pode contribuir para a proteção de ecossistemas, grandes habitat e processos ecológicos.
Categoria II	As Áreas Protegidas da categoria VI visam conservar os ecossistemas, o mais completo e funcional possível, suas espécies e diversidade genética e serviços ambientais associados, mas diferem da categoria II no papel que desempenham na promoção do uso sustentável dos recursos naturais. O turismo pode ser desenvolvido nas Áreas Protegidas da categoria VI, mas apenas como uma atividade secundária ou quando fazem parte das estratégias socioeconômicas das comunidades locais.
Categoria III	As Áreas Protegidas da categoria VI podem incluir a proteção de características naturais ou culturais específicas, incluindo espécies e diversidade genética, entre seus objetivos, sempre que o uso sustentável dos recursos naturais também faça parte dos objetivos. Todavia, os sítios da categoria VI estão mais orientados para a manutenção de ecossistemas, processos ecológicos e de serviços ambientais por meio da proteção ambiental e promoção de abordagens de gestão que conduzam ao uso sustentável dos recursos naturais
Categoria IV	As Áreas Protegidas da categoria VI são mais orientadas para a manutenção de ecossistemas, processos ecológicos e de serviços ambientais por meio da proteção ambiental e promoção do uso sustentável dos recursos naturais. Enquanto as Áreas Protegidas de categoria IV tendem a priorizar o manejo ativo para preservação, a categoria VI promove o uso sustentável dos recursos naturais.
Categoria V	A categoria V aplica-se a áreas onde as paisagens foram transformadas como resultado de interações de longo prazo com seres humanos. Em contrapartida, as áreas da categoria VI permanecem como ecossistemas predominantemente naturais. A ênfase na categoria VI é, portanto, mais sobre a manutenção de ecossistemas naturais e processos ecológicos, por meio da proteção ambiental e promoção do uso sustentável dos recursos naturais.

Adaptado pelo autor (2019) com base em Dudley, Vallauri e Mansourian (2008).

O foco dessa discussão se encontra na comparação entre a APA com outras categorias com dimensão humana do ambiente. Dessa forma, recomenda-se observar especificamente a diferença entre a Categoria V e VI, a fim de, posteriormente correlacioná-las com a APA.

Com base no Quadro 17, nota-se que os sítios da Categoria VI visam primariamente equilibrar a proteção do ambiente (preservação e conservação) com as atividades e modos de vida tradicionais e sustentáveis locais. Enquanto, os sítios da Categoria V buscam primariamente priorizar a conservação das inter-relações entre o homem e o ambiente que

formaram e mantém as paisagens⁶⁰ de interesse para proteção. Por isso, os sítios da Categoria VI têm como um dos seus focos principais além de conservar o ambiente, o de preservar ambientes “naturais”. Os sítios da Categoria V ao contrário visam conservar paisagens e suas inter-relações. Secundariamente os sítios da Categoria V possuem objetivos semelhantes da Categoria VI e vice-versa.

4.4.3 Principais desafios, pressões e ameaças e casos bem-sucedidos de sítios das Categorias V e VI

Nesta tese se acredita que a gestão de sítios das Categorias V e VI do SIAP da IUCN possuem uma série de desafios, pressões e ameaças que contribuem para o retardamento do alcance dos objetivos de proteção ambiental das duas categorias e de seus sítios, tal como qualquer outra categoria de Área Protegida. Ainda, que a baixa efetividade ou inefetividade na proteção ambiental não é exclusiva das Categorias V e VI.

Existe um intenso debate sobre a exclusão das Categorias V e VI do SIAP da IUCN. Como visto anteriormente, adeptos de uma linha preservacionista, inclusive dentro da própria IUCN, defendem que as Categorias V e VI prejudicam a criação de Áreas Protegidas mais estritas (Categorias I a IV), simplesmente por existirem como opção. A premissa desse grupo se pauta principalmente no fato das duas categorias conceberem o homem incluso no ambiente, com direito ao uso direto da terra e dos recursos naturais. Ainda, as Categorias V e VI não possuiriam, segundo eles, o objetivo principal da preservação e da manutenção da biodiversidade “natural” ou “selvagem” (DUDLEY, 2008).

Segundo Mallarach et al. (2008) as Categorias V e VI se pautam na abordagem da paisagem para sua gestão e manejo. A proteção de paisagens, de acordo com os autores, coloca as pessoas no cerne da operação e, de fato, exige que elas estejam lá para que a estratégia ocorra e seja sucedida. Porém, para a linha mais preservacionista o foco das Áreas Protegidas deve ser sempre a biodiversidade “natural” ou “selvagem”, o que implica que é contraditório as pessoas viverem em Áreas Protegidas ou as usarem diretamente. Assim, apenas as Categorias I a IV poderiam preservar toda a variedade de “biodiversidade natural” ou “selvagem”⁶¹, especialmente os grandes carnívoros. Consequentemente, tem-se a ideia que as Categorias V e

⁶⁰ O homem inerentemente faz parte do conceito de paisagem por meio das inter-relações entre suas atividades, modos de vida, ocupações, usos e acessos aos recursos naturais com o ambiente.

⁶¹ Quando se fala em toda a riqueza e variedade da biodiversidade exclui-se por exemplo a agrobiodiversidade, pois ela envolve a dimensão humana do ambiente.

VI acabariam por exagerar na quantidade de área sob proteção, por acrescentar áreas “não prístinas” ou “semi-prístinas” como Áreas Protegidas (MALLARACH et al., 2008, p. 31).

Ainda, muitos países escolheriam, preferencialmente, criar sítios de Áreas Protegidas dessas duas categorias, porque politicamente é mais conveniente o fazer e, não pelos sítios possuírem características inerentes que os tornam mais adequados a elas. Com isso, alguns governos estariam abusando das Categorias V e VI ao declarar áreas com pouco ou nenhum valor de biodiversidade e/ou submetendo essas Áreas Protegidas a atividades predatórias (MALLARACH et al., 2008).

Com isso, tal quadro inflacionaria o número e extensão de Áreas Protegidas, pois muitas delas não possuiriam dentro de seus objetivos a proteção da biodiversidade ou não seriam efetivas na proteção (MALLARACH et al., 2008). Dessa forma, as Categorias V e VI seriam uma "distração" e um componente crucial de um "novo paradigma"⁶², que os preservacionistas se opõem fortemente (EEA, 2012, p. 55).

Porém, esses argumentos são válidos ou não? Ou, existem outros fatores a serem considerados que levam a uma baixa efetividade ou a inefetividade das Categorias V e VI na proteção ambiental? Estariam as Categorias I a IV livres de tais problemas? Nessa discussão entre exclusão ou manutenção das Categorias V e VI existem aqueles que contrabalançam os argumentos da corrente preservacionista.

Nesta tese traz-se cinco pontos a serem desconstruídos no discurso daqueles que querem excluir as Categorias V e VI do SIAP da IUCN, a fim de subsidiar uma discussão menos subjetiva.

4.4.3.1 Seria a preservação ou manutenção da biodiversidade “natural” ou “selvagem” o objetivo primário de todas as Categorias de Áreas Protegidas?

O primeiro ponto a ser desconstruído nesse discurso excludente, supracitado, é a concepção de preservação ou manutenção da biodiversidade “natural” ou “selvagem” como objetivo primário de toda categoria de Área Protegida.

⁶² “O surgimento e o reconhecimento da natureza em fluxo e os paradigmas de manejo de ecossistemas, ambos baseados na ideia de natureza em fluxo, em vez de equilíbrio, e uma visão de pessoas dentro, ao invés de separadas da natureza, forneceu uma abordagem nova, mais inclusiva, em contraste com as ideias de preservação anteriores. Algumas dessas razões parecem representar uma distância do papel tradicional das Áreas Protegidas de apenas conservar a biodiversidade ‘selvagem’” (MALLARACH et al., 2008, p. 31, tradução nossa). Conforme o autor, o suposto “novo paradigma” que gera temor à linha de pensamento mais preservacionista possui um maior foco nas pessoas durante a gestão de Áreas Protegidas, em comparação entre as categorias Ia, Ib e II com as V e VI. Para mais informações ver Phillips (2003b, p. 19-20).

Segundo Boitani e Rondinini (2008), o conceito de proteção da biodiversidade é a base principal para o estabelecimento de Áreas Protegidas pela IUCN, sendo a “preservação da biodiversidade” o seu nível mais estrito. Todavia, o atual SIAP da IUCN e as diretrizes para sua aplicação não parecem refletir a articulação complexa do conceito de biodiversidade e seu uso na proteção ambiental, na forma de Áreas Protegidas.

Nos últimos 18 anos, diversas teorias ecológicas se desenvolveram e houve significantes contribuições da biologia da conservação para a temática de Áreas Protegidas. Assim, Boitani e Rondinini (2008) acreditam que a noção da “preservação da biodiversidade” da IUCN parece necessitar de uma extensa revisão.

De acordo com os autores, a fim de englobar novas tendências, deve-se primeiramente considerar a proteção do ambiente em todas as suas manifestações e não somente na biodiversidade. Ainda, a proteção (preservação ou conservação) de espécimes por si só não substitui nem abrange as necessidades de todas as espécies que constituem um ecossistema, de longe, a biodiversidade (BOITANI; RONDININI, 2008).

Para Boitani e Rondinini (2008), é óbvio que as categorias do SIAP da IUCN devem basear-se na qualidade e quantidade da contribuição de cada sítio e categoria para os objetivos de proteção ambiental.

No entanto, os próprios objetivos de proteção ambiental, conforme definidos, são falhos. De acordo com os autores os objetivos de proteção ambiental são articulados como enunciados de missão, generalistas, em vez de objetivos bem definidos com metas mensuráveis. Por isso, eles são imprecisos e difusos. As incertezas e a generalidade dos objetivos estão, na opinião dos autores, entre os principais motivos das deficiências de gestão das Áreas Protegidas. Ainda, os autores sustentam que, neste formato, eles causam inúmeras aplicações erradas do SIAP da IUCN e, por isso, minam seu valor potencial (BOITANI; RONDININI, 2008).

Logo, os objetivos e metas de um sítio não devem ser declarados em termos de funções gerais de uma Área Protegida ou etapas da gestão, mas sim em termos de resultados esperados. Dessa forma, suas contribuições podem ser monitoradas e avaliadas de forma eficaz. Assim, de acordo com as considerações de Boitani e Rondinini (2008), o SIAP da IUCN deve ser profundamente revisado para refletir com mais precisão o papel dos espaços protegidos como uma das ferramentas mais importantes da proteção ambiental.

4.4.3.2 A gestão de um sítio protegido deve focar no controle e fiscalização coercivos?

O segundo ponto a ser desconstruído envolve o seguinte fato: segundo a EEA (2012), uma Área Protegida não deve focar nas restrições ou proibições de uso e acesso aos recursos

naturais e de controle do uso e cobertura da terra, mas também considerar como cada categoria promove a interação entre as partes interessadas e o ambiente.

Dentre as razões para tal afirmação, Mallarach et al. (2008) aponta que diversas partes do mundo possuem áreas com fortes inter-relações entre o homem e o ambiente. Também existem localidades onde é praticamente impossível se propor novas Áreas Protegidas das Categorias I a IV devido aos seus níveis de restrição e o grau de interação humana local (MALLARACH et al., 2008).

Nessa perspectiva, a gestão de paisagens dominadas pelos seres humanos é de fato uma das poucas opções para se proteger certos aspectos da biodiversidade, inclusive da biodiversidade selvagem que existe em fragmentos cercados por uma matriz heterogênea dominada pelo homem (MALLARACH et al., 2008).

A abordagem da paisagem, de acordo com os autores, mostrou fortes evidências científicas do papel crucial das paisagens heterogêneas na manutenção da biodiversidade. Em muitas partes do mundo, onde o ambiente foi fortemente modificado pelas atividades humanas, as paisagens são mosaicos complexos de ecossistemas naturais e seminaturais sob diferentes regimes de manejo, que são vitais para a manutenção da biodiversidade. Tal abordagem é vista como integrativa e contrasta com a preservação estática⁶³, que é visto como segregadora (MALLARACH et al., 2008).

Os autores justificam a popularidade do “novo paradigma” e das Categorias V e VI, criticados pelos preservacionistas. Para eles, o desejo dos povos locais de reconhecer suas práticas tradicionais, para fins de proteção cultural, ecológica, política, cênica ou histórica são uns dos principais motivos das Categorias V e VI serem tão utilizadas (MALLARACH et al., 2008).

Além disso, a inserção da dimensão humana na gestão de Áreas Protegidas é necessária para proteger certos ecossistemas e habitat em determinadas regiões, inclusive aqueles onde existe a biodiversidade selvagem e muitas espécies ameaçadas de extinção ou vulneráveis (MALLARACH et al., 2008). Por exemplo, a maioria das populações de grandes carnívoros na Europa é encontrada nas Áreas Protegidas da Categoria V, enquanto são escassos na maioria das Áreas Protegidas das Categorias I a IV (MALLARACH et al., 2008).

⁶³ Este é um dos motivos para a visão preservacionista ser chamada de "abordagem de segregação", pois ela defende interações estritamente limitadas entre o homem e a Área Protegida, principalmente, em sítios das categorias I-II (MALLARACH et al., 2008). Neste sentido, Mallarach et al. (2002), Bensusan (2006) e Diegues (2001) relatam que os maus usos das Categorias I a II causa graves injustiças sociais. p.ex.: categorizar uma área ocupada e com uso humano tradicional sustentável como Categoria Ia.

Mallarach et al. (2008, p. 33) não discutem a ideia que alguns elementos da biodiversidade precisam de pouca ou nenhuma influência humana para prosperar. Os autores atentam que sempre que possível, deve haver a proteção rigorosa ou elevada dos ecossistemas e habitat menos degradados (preservação) na forma de Áreas Protegidas das Categorias I a IV. Assim, as áreas com pouca ou nenhuma influência humana, devem ser preservadas onde elas existirem.

No mesmo sentido, Diegues, crítico do modelo preservacionista norte-americano adotado no Brasil, pondera que é a favor da criação de Áreas Protegidas restritivas, tal como as UC do Grupo de Proteção Integral do SNUC brasileiro. Nesse caso, segundo ele, em áreas de alta biodiversidade não ocupadas ou utilizadas por populações humanas (REVISTA FORUM, 2012).

4.4.3.3 Existe uma “natureza” prístina e uma “vida selvagem”?

O terceiro ponto a ser desconstruído envolve os conceitos de “vida selvagem” e “natureza” oriundos do preservacionismo norte-americano.

No preservacionismo, as atividades humanas são vistas como uma ameaça ao mundo natural e, por isso, o uso e acesso aos recursos naturais e a ocupação humana são restringidos nos espaços protegidos, o que implica na remoção do homem e manutenção da beleza cênica, paisagística ou de biodiversidade (DIEGUES, 2001).

No Brasil e em outros países do terceiro mundo, a introdução do modelo preservacionista norte-americano gerou diversos conflitos com as comunidades locais, ou dependentes dos recursos naturais nas localidades escolhidas para se tornarem Parques (DIEGUES, 2001).

Diegues (2001) mostra que as comunidades tradicionais, extrativistas, caiçaras, indígenas e quilombolas, que possuem uma relação diferente com a natureza, do homem urbano e moderno, também foram excluídas do interior dos parques, mesmo quando suas formas de manejo não se enquadravam naquelas que os parques *a priori* os Parques visavam evitar, ou seja, degradadoras.⁶⁴

Outro ponto a ser considerado, segundo Mallarach et al. (2008) é o conceito de “vida selvagem” ou “região selvagem”. Tais concepções, conforme os autores, estão ausentes em culturas e línguas da maioria dos povos indígenas, até mesmo os de línguas latinas, ou seja, são

⁶⁴ Dowie (2006) chama esses povos de refugiados da conservação, pois eles foram retirados de seus territórios, tiveram negado o acesso aos recursos naturais dos quais dependiam para viver, foram exilados muitas vezes nas periferias das cidades e, com isso, tiveram seus modos de vida interrompidos.

visões de mundos relativas a fatores culturais, o que corrobora o apontamento de Diegues (2001) que a ideia de “vida selvagem” ou “região selvagem” advém do paradigma da modernidade e do credo judaico-cristão.

Ainda, conforme Mallarach et al. (2008), as ideias de “natureza” e “vida selvagem” têm sido há muito desapontadas nas literaturas geográfica e ecológica, principalmente nos debates que têm destacado o problema teórico do “mito da natureza pristina” que ainda se perpetua na temática de Áreas Protegidas (MALLARACH et al., 2008, p. 33, tradução nossa).

4.4.3.4 Estariam os sítios das Categorias V e VI inflacionando a cobertura protegida mundial?

O quarto ponto a ser desconstruído é a ideia que as Categorias V e VI e seus sítios estão inflacionando artificialmente o número e extensão de Áreas Protegidas.

De acordo com Mallarach et al. (2008), a efetividade da proteção ambiental não deriva das características de uma categoria ou de outra e, sim, da eficiência da gestão cada sítio, conseqüentemente, no alcance dos seus objetivos de proteção ambiental.

Assim, torna-se equivocado comparar a eficiência na entrega de resultados e saída de produtos e serviços ambientais entre categorias, pois como seus objetivos são diferentes suas entregas serão diferentes. Fato corroborado por Hockings e Dudley (2008), Boitani e Rondinini (2008) e Mallarach et al. (2008).

Segundo Mallarach et al. (2008), muitas Áreas Protegidas da Categoria V são tão efetivas quanto outras categorias na proteção ambiental. A aplicação pontual da estratégia da IUCN/WCPA para avaliar a eficiência da gestão de Áreas Protegidas em diferentes regiões geográficas mostrou que a Categoria V não é menos eficiente que as Categorias I a IV.

De forma mais completa, a *Institució Catalana d' Història Natural* da Catalunha, Espanha, em 2004, realizou uma das poucas avaliações de desempenho ambiental de um Sistema inteiro de Áreas Protegidas. O estudo envolveu mais de cem cientistas e 145 sítios. O mesmo não encontrou diferenças de desempenho entre sítios com diferentes categorias. As principais correlações identificadas foram com o número e o grau de pressões e com os impactos ambientais negativos nas Áreas Protegidas, independentemente da categoria do sítio (MALLARACH et al., 2008).

Mallarach et al. (2008), complementam esses resultados ao mostrar que o baixo desempenho de sítios com número e o grau de pressões e impactos ambientais negativos se torna mais crítico quando há deficiências, ou mesmo a ausência de instrumentos de gestão, de

estrutura administrativa, recursos humanos (quantidade, dedicação e capacitação), ferramentas legais, técnicas de gestão específicas e mecanismos para monitorar e avaliar a eficiência da gestão.

Assim, se reafirma que a baixa eficiência da gestão não reside no tipo de categoria de um sítio. Além disso, segundo Mallarach et al. (2008) não há evidências científicas que a preservação de grandes espaços “sem intervenção humana” na forma de Áreas Protegidas das Categorias I a IV seja mais efetiva que os sítios da Categoria V na proteção ambiental.

4.4.3.5 Os sítios das Categorias V e VI possuiriam pouca ou nenhuma qualidade ambiental?

O quinto ponto a ser desconstruído é que sítios das Categorias V e VI possuem áreas com muito pouco ou nenhum valor de biodiversidade e, por isso, as Categorias V e VI não deveriam ser Áreas Protegidas, pois não possuem qualidade ambiental suficiente. Tal visão se pautava em outro equívoco, que as categorias estão associadas a um grau de permissividade, sendo as I a IV restritivas e, por isso, mais efetivas na proteção ambiental e as V e VI permissivas e, portanto, menos efetivas na proteção ambiental.

Segundo Maretti et al. (2012), a associação entre as categorias de Áreas Protegidas com o nível de permissividade no interior de um sítio é um equívoco dos mais comuns, ou seja, o nível de proteção não está associado ao tipo de categoria de Área Protegida. Ainda, conforme os autores, não faz nenhum sentido os agrupamentos que diferenciam Categorias I a IV de V e VI.

Como já discutido, a hierarquização não é recomendada pela IUCN, ou seja, em seus graus de importância. Não se deve associar as categorias de Áreas Protegidas a um determinado nível de proteção do ambiente que elas podem efetuar. Cada categoria possui objetivos próprios e, com isso, resultados, produtos e serviços ambientais esperados. Portanto, cada categoria irá gerar uma entrega e uma saída diferente da outra, consequentemente, uma proteção inerentemente diferente.

Quando se fala em nível de Sistema, cada categoria, objetivo, resultado, produto e serviços ecossistêmicos, ou seja, cada forma de proteção é complementar. Não se pode afirmar que uma categoria é menos efetiva na proteção ambiental que outra, pois pode-se subestimar ou superestimar informações produzidas. O adequado é comparar a eficiência da gestão entre sítios da mesma categoria.

Também um sítio deve ser categorizado conforme seu objetivo principal. Assim, é errôneo encaixar um sítio em uma categoria conforme *status* de qualidade ambiental. Cada categoria foi criada para lidar com uma demanda da proteção ambiental.

As Categorias V e VI não foram criadas para lidar com uma anomalia, como normalmente é argumentado pelos seus críticos, mas para reconhecer a existência de sítios, efetivos na proteção ambiental, nos cinco continentes, com características inerentes que não se encaixavam nas Categorias I a IV (MALLARACH et al., 2008; PHILLIPS, 2008a).

A IUCN indica que a associação adequada é entre as categorias de Áreas Protegidas e o grau de naturalidade de um sítio, no sentido do reconhecimento da necessidade de manejo e manutenção de áreas degradadas. Para tanto, o grau de naturalidade segue a seguinte ordem I, II, III, VI, IV e V (DUDLEY; STOLTON, 2008; DUDLEY, 2008; DUDLEY; VALLAURI; MANSOURIAN, 2008).

Conforme esses autores, nem toda prática de recuperação de áreas degradadas são adequadas e/ou permitidas em todas as categorias de Áreas Protegidas. Existem estratégias de recuperação, onde o manejo humano direto e/ou constante é exigido. Em contrapartida, existem áreas onde os processos ecossistêmicos dão conta de restaurar o ambiente o mais próximo possível antes da perturbação que ocasionou a sua degradação (DUDLEY; VALLAURI; MANSOURIAN, 2008).

Nesse contexto, usos diretos e estratégias de recuperação ativas somente podem ser utilizados em Áreas Protegidas de categorias menos restritivas, sendo vedadas ou restritas em categorias mais restritivas (DUDLEY; VALLAURI; MANSOURIAN, 2008).

Como consequência, as categorias menos restritivas tendem a possuir mais porções de seu território com menor qualidade ambiental, em relação às categorias mais restritivas. Também existe uma tendência a tornar as áreas de maior qualidade ambiental em categorias mais restritivas (DUDLEY; VALLAURI; MANSOURIAN, 2008).

Dessa forma, existe uma gradação da intervenção humana, desde efetivamente nenhuma, no caso de algumas áreas da Categoria Ia, até níveis bastante altos de intervenção nas áreas da Categoria V (DUDLEY; STOLTON, 2008). O Quadro 18 mostra os níveis de intervenção humana necessários ao restabelecimento da qualidade ambiental dos sítios protegidos conforme cada Categoria do SIAP da IUCN.

Quadro 18: Categorias de Área Protegidas e suas estratégias de Recuperação de Áreas Degradadas e ações de manejo permitidas.

Categorias						
Ia	Ib	II	III	IV	V	VI
Restauração através de processos naturais com foco na preservação do ambiente. Uso indireto restrito.						
		Recuperação, com foco na preservação do ambiente, por tempo limitado. Usos indiretos permitidos e controlados.				
				Recuperação, com foco na preservação do ambiente, por tempo indeterminado. Usos indiretos permitidos e controlados. Usos diretos restritos.		
					Recuperação, com foco na conservação do ambiente e boas práticas de manejo do ambiente, por tempo indeterminado. Usos diretos e indiretos permitidos e controlados.	

Adaptado pelo autor (2019) de Dudley (2008, p. 97).

Mallarach et al. (2008) advertem que de fato países podem usar as Categorias V e VI para cumprir os limites da CDB para proteção ambiental, apenas porque muitas vezes é a maneira politicamente mais conveniente de se aumentar a cobertura de um SNAP.

Segundo eles, existe um rápido crescimento em número de sítios das Categorias V e VI criados e tal fato possui o potencial para diluir o valor e o propósito original das Áreas Protegidas, pois muitas desses sítios não enfatizam claramente o objetivo de proteção ambiental necessário a uma área ser considerada como protegida *stricto sensu*.

Todavia, essa ocorrência precisa ser monitorada, exposta e pressionada, para que assim seja incentivada uma disseminação genuinamente motivada de todas as categorias viáveis, inclusive das Categorias V e VI. Contudo, isso não é motivo para se retirar o caráter de Áreas Protegidas das Categorias V e VI e de seus sítios e transformá-los em "áreas de desenvolvimento sustentável". Principalmente, pelo fato de as "áreas de desenvolvimento sustentável" não terem como objetivo a proteção ambiental, nem os mecanismos necessários para o alcance desse objetivo, o que ocasionaria uma perda para proteção ambiental em todo mundo (MALLARACH et al., 2008).

De acordo com Dudley e Stolton (2008), a IUCN defende que o problema da baixa eficiência no alcance dos objetivos de gestão em determinadas categorias e seus sítios reside em alguns países não terem o potencial para usar todas as categorias, ou, conforme Harmon (2008) por não atuarem na forma de um Sistema pleno.

4.4.3.6 Desafios a gestão dos sítios das Categorias V e VI

Não obstante a essas críticas, já bastante debatidas nesta tese, existem alguns desafios aos sítios das Categorias V e VI que precisam de verdadeira atenção dos pesquisadores e gestores, ao invés desse debate entre exclusão ou não de categorias ou da dimensão humana do ambiente. Nesse contexto, Phillips e Brown (2008), listam alguns desafios para o alcance dos objetivos de proteção ambiental dos sítios da Categoria V.

Com base nesses autores, pode-se destacar como um dos principais fatores, a dificuldade dos sítios da Categoria V em encontrar um foco na gestão da paisagem cultural, pois as inter-relações entre o homem e o ambiente variam no espaço e em um longo período temporal.

Por exemplo, considerando uma feição geográfica, como cultivos agrícolas, em qual ponto no contínuo temporal o gestor deve focar as estratégias de manejo, controle e fiscalização? Como o gestor deve proceder caso as tradições mudem, ou sejam perdidas, em uma área que foi estabelecida para proteger os valores culturais e os sistemas de manejo tradicionais? Como as paisagens são moldadas pelas pessoas, quais são os limites aceitáveis de mudança?

Ainda, pode-se pontuar outras questões, segundo Phillips e Brown (2008), tais como: Quais tipos de agricultura, pastoralismo e agrobiodiversidade, selvagem e/ou domesticada, devem ser protegidas nos sítios da Categoria V? Que tipo (conceito) e escala (grau da intensidade das atividades humanas) de desenvolvimento são compatíveis com os objetivos de proteção da Categoria V? Quanto da tomada de decisão deve ser compartilhada com a sociedade civil organizada, principalmente às comunidades locais e/ou tradicionais? Até que ponto o interesse social pode prevalecer em um cenário de conflito, perante o interesse da coletividade? Como se pode demonstrar o valor da Categoria V para a proteção da biodiversidade, serviços ambientais, valores culturais e cênicos? (PHILLIPS; BROWN, 2008).

Do mesmo modo Maretti (2008), lista alguns desafios para o alcance dos objetivos de proteção ambiental dos sítios da Categoria VI. Com base no pensamento desse autor, destaca-se que a principal delas é a dificuldade dos sítios da Categoria VI em alcançar seu objetivo primário, que é o de “Proteger os ecossistemas naturais e usar os recursos naturais de forma sustentável, quando a conservação e o uso sustentável puderem ser mutuamente benéficos” (IUCN, s.d., *Protected Area Categories*, tradução nossa).

Nesse sentido, Maretti (2008) refere-se exclusivamente ao gestor para garantir que a proteção do ambiente e a promoção do uso sustentável são realmente duas partes do mesmo objetivo principal, integrado e mutuamente benéfico.

O segundo desafio apontado por Maretti (2008) é a implementação, ou estabelecimento, de sítios da Categoria VI, ou seja, criação, implantação e funcionamento adequado de um sítio. Conforme o autor, os processos, mecanismos e ferramentas para a criação, implantação e gestão de seus sítios podem às vezes ser muito complexos e, nem sempre, os organismos gestores possuem pessoal capacitado e suficiente.

O terceiro desafio envolve os sítios manterem as características desejáveis à Categoria VI, ou seja, do gestor evitar as tendências mais fáceis (MARETTI, 2008), dentre elas: (i) a proteção estrita para toda a área; (ii) transformar os sítios em simples áreas de exploração de recursos naturais como florestas extrativistas, áreas de pesca, assentamentos de coletores de recursos naturais, áreas de produção rural intensiva, entre outras, mesmo que essas sejam sustentáveis, ou seja, áreas de desenvolvimento sustentável.

Uma das mais graves ameaças a um Sistema de Áreas Protegidas talvez seja os *paper parks* (parques de papel), ou segundo Mulongoy e Chape (2004), *paper protected areas* (Áreas Protegidas de papel). Para fins de esclarecimento, Mulongoy e Chape (2004) descrevem em seu trabalho os três níveis de Áreas Protegidas de papel, a saber infracitadas.

O primeiro nível e, o mais grave, são os sítios que nunca foram instituídos em Lei. Segundo Mulongoy e Chape (2004), os governos costumam anunciar sua intenção de criar um sítio antes de instituí-lo em algum regulamento legal ou outra forma igualmente eficaz. O problema se instala quando o poder público acaba por adiar esta ação indefinidamente.

O segundo nível envolve os sítios que foram criados somente em Lei, mas nunca foram implantados, não há recursos, não há uma Área Protegida em funcionamento (MULONGOY; CHAPE, 2004).

O terceiro nível envolve a implementação, ou seja, o funcionamento pleno de um sítio. De acordo com Mulongoy e Chape (2004), muitos sítios foram mal concebidos, possuem tamanho, traçado de limites cartográficos e/ou localização inadequados ou inexistentes, o que pode resultar em Áreas Protegidas fragmentadas, desconexas, isoladas, pequenas, com uma amostra parcial e incompleta de ecossistemas, habitat e de biodiversidade, ou que simplesmente estão instituídas no lugar errado. Ainda, conforme os autores, a que se considerar os sítios com deficiência de recursos.

Também muitos sítios, de qualquer categoria, enfrentam uma gama de pressões e ameaças que diminuem sua efetividade na proteção ambiental e a eficiência da sua gestão, como as mencionadas abaixo.

Segundo Fonseca e Pereira (2013), os elementos do ambiente que justificaram a criação de um sítio podem ser alterados de forma permanente e irreversível, com a perda do seu valor

para proteção do ambiente. Conforme Mulongoy e Chape (2004), diversos sítios de protegidos estão cercados pelo desenvolvimento urbano ou terras para agropecuária intensiva. Associado a isso existe a deficiência no planejamento, má disposição dos sítios, tamanho inadequado para proteção e falta de compatibilidade com o uso e cobertura da terra do entorno (GOODMAN, 2003).

Com isso, esses sítios encontram-se isolados e acabam agindo como ilhas e não como partes de uma paisagem terrestre ou marítima mais ampla, o que pode levar facilmente a perda de espécies por meio de processos naturais ou como resultado da pressão humana (MULONGOY; CHAPE, 2004, p. 37).

Segundo Fonseca e Pereira (2013), grande parte dos sítios não possuem Planos de Manejo, em função da sua interferência nas questões jurídicas do território-propriedade privada. Dentre aqueles Planos que foram elaborados e aprovados, existe grande morosidade nas revisões e atualizações aos novos contextos e realidades, o que dificulta a solução de diversos conflitos (FONSECA; PEREIRA, 2013).

Há também que se considerar nesse contexto a influência negativa da clara falta de conhecimento sobre os objetivos de proteção ambiental das categorias e de seus sítios, o que leva à problema na entrega de resultados e saída dos produtos e serviços ambientais descritos nos Planos de Manejo (STOLL-KLEEMANN, 2010).

Leverington et al. (2010) e Mulongoy e Chape (2004), relatam que a maioria dos sítios carecem ou não possuem recursos: (i) humanos (suficientes, disponíveis, qualificados e capacitados); (ii) financeiros (suficientes); logísticos (suficientes e adequados), como equipamentos de trabalho e transporte; infraestruturais de comunicação, apoio a gestão, infraestrutura urbana, de serviços públicos, resgate e emergência (suficientes e adequados); entre outros. Além de carência ou ausência de parcerias e beneficiários monetários ou não, ou seja, fontes externas de captação, o que acarreta em problemas graves na gestão das Áreas Protegidas.

A deficiência ou ausência no envolvimento de uma vasta gama de partes interessadas nas consultas públicas também é um problema de gestão comum na criação, implantação e gestão de sítios de todas as categorias (MULONGOY; CHAPE, 2004). Assim como da participação de partes interessadas e comunidades locais na gestão de Áreas Protegidas. Além disso, deve-se considerar a arbitrariedade dos órgãos gestores na tomada de decisão como um fato recorrente entre todas as categorias de Áreas Protegidas (FONSECA; PEREIRA, 2013).

De acordo com Mulongoy e Chape (2004), a disputa por recursos financeiros com outras pastas consideradas mais importantes pelos governos também é recorrente na gestão de Áreas

Protegidas, sendo mais comum em países carentes de saúde pública, com altos índices de pobreza, crescimento populacional rápido e, por vezes, graves preocupações com segurança pública. O problema reside por normalmente serem esses países os maiores detentores de Áreas Protegidas do mundo e da maior parte da biodiversidade ameaçada (MULONGOY; CHAPE, 2004).

Ainda, têm-se uma carência ou inexistência de instituições gestoras e de processos regulamentares claros e transparentes (MULONGOY; CHAPE, 2004). Uma falta de esforços para realização de pesquisas e inventários de recursos naturais (GOODMAN, 2003). A falta de financiamento para manutenção de equipamentos, estruturas, estradas e instalações para visitantes, os quais sofreram com a depredação no tempo (GOODMAN, 2003).

Também são comuns os problemas institucionais e de capacidade, incluindo políticas inadequadas, sistemas ou processos de gestão que funcionam mal e pessoal inadequadamente capacitado (HOCKINGS, 2003). Além da disparidade entre a remuneração e os níveis de responsabilidade entre os recursos humanos de classificação superior que ganham desproporcionalmente menos que os de classificação mais baixa. Afora isso, também são comuns as condições de emprego inadequadas, o que geralmente leva a altas taxas de rotatividade e a dificuldade da continuidade da gestão (GOODMAN, 2003).

Segundo Fonseca e Pereira (2013), o crescimento econômico associado à redução de despesa pública na gestão de Áreas Protegidas se traduz em menos meios disponíveis para a proteção e fiscalização ambiental que implicarão em novas pressões sobre recursos naturais. Ainda, há que se considerar as lutas de poder entre partes interessadas e questões políticas que se estendem muito além da Área Protegida (CHUENPAGDEE et al. 2013), o que leva a vulnerabilidade dessas áreas a pressões de interesses pelas partes interessadas com maior poder (FONSECA; PEREIRA, 2013).

Conforme, McNeely (1994), muitos funcionários de Áreas Protegidas (órgão gestor) e de órgãos executores ambientais estão convencidos que formas de gestão compartilhada podem reduzir a qualidade ambiental de uma Área Protegida. Eles também acreditam que uma legislação forte (estrita) apoiada por aplicação da Lei vigorosa é a melhor opção para a proteção ambiental de longo prazo. Todavia, a "estrita abordagem preservacionista" não só é impossível de se aplicar, mas também possui validade duvidosa em termos de proteção ambiental.

Outro problema é que a maior parte das Áreas Protegidas carece ou não possui monitoramento regular (STOLL-KLEEMANN, 2010). Também há uma deficiência ou inexistência na execução de ações fiscalizatórias ou, quando existente, há um caráter meramente

de comando e controle com cunho fiscalizatório coercivo, ou seja, a fiscalização carece em atuar de forma preventiva e/ou educativa (CHUENPAGDEE et al. 2013).

Segundo Fonseca e Pereira (2013), é comum no contexto de Áreas Protegidas a aplicação residual ou inaplicação dos Planos de Manejo e seus regulamentos acessórios como Zoneamento Ambiental pelo poder público devido ao *lobby*, grupos de pressão e de interesse político e econômico (FONSECA; PEREIRA, 2013).

Dentre as pressões e ameaças mais críticas a um sítio, Mulongoy e Chape (2004), identificam a conversão da matriz preservada como a mais significativa. A conversão dos habitats normalmente ocorre pelo desmatamento, uso do fogo e drenagem em larga escala, o que gera diversos impactos ambientais negativos a dinâmica dos ecossistemas. Outra ameaça aos habitat é o avanço da invasão de plantas exóticas ou agressivas (GOODMAN, 2003).

Nesse contexto, o desenvolvimento de vias e acessos por meio de ligações de transporte são fatores que estimulam o avanço irregular do uso e cobertura da terra e do uso e acesso aos recursos naturais (MULONGOY; CHAPE, 2004).

Outras três ameaças imediatas e críticas identificadas pelos gestores de Áreas Protegidas são a caça furtiva, invasão (ocupação desordenada) e exploração madeireira ilegal. Também se incluem a pesca predatória e o comércio de animais selvagens, juntamente com a coleta de lenha e forragem, e, extração de minérios e petróleo e gás. A extração de recursos naturais ilegal pode ser dividida entre aquela praticada por comunidades locais ou externas. Às vezes os dois se sobrepõem como, por exemplo, na caça para o comércio. Em casos extremos a extração ilegal e descontrolada de recursos naturais pode resultar no desaparecimento de habitat e de espécies na localidade (MULONGOY; CHAPE, 2004).

Por fim, as mudanças climáticas, o desequilíbrio econômico, o crescimento populacional, a expansão do consumo e o uso contínuo de tecnologia inadequada formam um emaranhado de desafios para as Áreas Protegidas e para o uso sustentável do ambiente como um todo, o que acaba por dificultar as Áreas Protegidas em implantarem os princípios do desenvolvimento sustentável (MCNEELY; HARRISON, 1994).

4.4.3.7 Relatos de experiências bem-sucedidas na gestão dos sítios das Categorias V e VI

Porém, não há somente problemas ou deficiência a serem relatados. Especificamente, sobre sítios das Categorias V e VI tem-se relatos de exemplos bem-sucedidos. Segue alguns bons exemplos de sítios da Categoria V:

Os Parques Naturais europeus da Categoria V, de âmbito regional ou nacional, são Áreas Protegidas escolhidas por uma série de pré-requisitos e/ou qualidades extraordinárias, mas acima de tudo, por elas apresentarem uma representatividade de paisagens historicamente manejadas pelo homem que, além de serem valiosas, dependem de alguma forma das atividades humanas para sua existência (BECERRA; BRAVO, 2008).

Em outros continentes tem-se algumas paisagens culturais protegidas por sítios da Categoria V que seguem como bons exemplos, dentre elas tem-se: (i) terras cultiváveis nos Andes de produtores tradicionais; (ii) terras de produtores tradicionais de café no México e América Central; (iii) antigos assentamentos humanos situados em paisagens do leste dos EUA e Canadá; (iv) áreas de dispersão da vida selvagem da África; (v) os “hemas” e sistemas de irrigação ancestrais da Arábia Saudita; (vi) comunidades das montanhas do Himalaia (*Annapurna Conservation Area* do Nepal); e (viii) os platôs de cultivo tradicional de arroz nas Filipinas (BECERRA; BRAVO, 2008).

Em 2019, o Programa “Lista Verde” da IUCN (*IUCN Green List Programme*) que é responsável por certificar Áreas Protegidas que atingiram seus objetivos de proteção ambiental de maneira efetiva e justa certificou 58 sítios, dentre eles quatro da Categoria V (IUCN, s.d., *Green List*):

(i) *Vosges du Nord Regional Nature Park*, França, de governança do Estado, órgão gestor federal ou nacional. O sítio é característico por uma paisagem com colinas, clareiras, lagos e florestas que protegem a biodiversidade local, ecossistemas e habitat, além de servir para o turismo. É também uma Reserva da Biosfera e um sítio que protege uma herança cultural e arquitetônica, principalmente a relacionada à produção tradicional de manufaturados de vidro e cristal.⁶⁵

(ii) *Arakwal National Park*, Austrália, de governança Conjunta. O sítio está nos limites cartográficos da nação aborígene *Bundjalung* e é de importância para o povo local *Arakwal*. O sítio possui cogestão conforme um Acordo de Uso da Terra Indígena entre os *Bundjalung* (*Arakwal*) e o governo de *New South Wales*. O sítio também é um retiro de praia isolado que oferece a oportunidade para observação de pássaros, de baleias, natação, pesca e piqueniques, além de proteger espécies ameaçadas da biodiversidade local.⁶⁶

⁶⁵Para mais informações consulte: <https://uk.france.fr/en/alsace-lorraine/article/north-vosges-regional-nature-park>.

⁶⁶Para mais informações consulte: <https://www.nationalparks.nsw.gov.au/visit-a-park/parks/arakwal-national-park/learn-more>.

(iii) *Wadi el Quff Nature Reserve*, Palestina, de governança do Estado, órgão gestor federal ou nacional. É uma das regiões mais arborizadas da Cisjordânia que protege duas espécies ameaçadas de pássaros. É um sítio arqueológico de aproximadamente seis mil anos que protege a Caverna *Alsafa*, escavada pelo homem e atualmente habitada por morcegos. A caverna também é um sítio sagrado, referente ao que povo local intitula “vento divino”. O vale é sagrado na celebração de matrimônios e de grande visitação turística.⁶⁷

(iv) *Iroise Marine Nature Park*, França, de governança do Estado, órgão gestor federal ou nacional. O sítio é uma área notável em recursos naturais, principalmente o pesqueiro. A área protege formas de manejo tradicional do pescado e é marcante por proteger monumentos do patrimônio cultural, como faróis. O sítio também protege diversas espécies animais e, por isso, faz parte da *Nature 2000* e *Habitats and Birds directives*. Também é uma Reserva da Biosfera.⁶⁸

Uma série de Parques Naturais na Espanha, que são sítios da Categoria V, fornecem habitat para grandes carnívoros, como o urso marrom (*Ursus arctos*) e o lobo (*Canis lupus*) (PHILLIPS; BROWN, 2008), tal como se alega que somente as Categorias I a IV fazem.

Como exemplo, o Parque Natural de Someido, nas *Astúrias*, é um habitat do urso marrom. O coração da população de ursos marrons de *Cantabric* é encontrado em vales montanhosos com paisagens que têm uma história de mais de 25 séculos de atividade humana contínua e que é um sítio da Categoria V. Os ursos marrons vivem perto das aldeias, das fazendas de gado e as pessoas se sentem orgulhosas disso, como mostra o lema dessa montanha: "*País de Osos*" (País dos Ursos) (PHILLIPS; BROWN, 2008).

Outro valor a ser observado é a conectividade que o Parque Natural de Someido, sítio da Categoria V, promove com outras Áreas Protegidas não Categoria V em escala biorregional (dentro das Montanhas Cantábricas). A conectividade do Parque é fundamental para manutenção dos processos ecológicos do habitat dos ursos (PHILLIPS; BROWN, 2008).

Outro exemplo são os Interparques do *Massif Central* Francês que incluem oito Parques Regionais Naturais (Categoria V) e um Parque Nacional (Categoria II), sendo um dos maiores Sistemas de Áreas Protegidas da Europa. Os Parques Regionais Naturais atualmente cobrem 12% da França continental, onde esses oito sítios da Categoria V promovem a interconexão entre si e com o Parque Nacional, Área Protegida mais estrita (PHILLIPS; BROWN, 2008).

⁶⁷Para mais informações consulte: <http://visitpalestine.ps/natural-reserves-to-be/>.

⁶⁸Para mais informações consulte: <http://www.parc-marin-iroise.com/>.

De igual modo, a Rede Alpina de Áreas Protegidas, apoiada pela Convenção Alpine, é um bom exemplo de rede ecológica internacional. Ela também inclui uma série de grandes áreas da Categoria V com a mesma função de conexão (PHILLIPS; BROWN, 2008).

A paisagem terrestre e marinha protegida de *Batanes* é um sítio da Categoria V localizada nas Filipinas em um arquipélago de ilhas. *Batanes* é uma paisagem vulcânica com características geológicas dramáticas, rica em biodiversidade, que inclui muitas espécies endêmicas, bem como valores culturais, sítios arqueológicos e arquitetura exclusiva da região. Por isso, em 2004, o sítio recebeu a designação de Paisagem Cultural do Patrimônio Mundial (PHILLIPS; BROWN, 2008).

Os prados de terras altas dos Cárpatos Brancos é uma paisagem terrestre protegida transfronteiriça entre a República Tcheca e a Eslováquia. O sítio possui rica diversidade de espécies de orquídeas ameaçadas e em perigo de extinção. Nesse sítio, os gestores e as ONGs da localidade trabalham em conjunto com os agricultores locais para continuar as práticas tradicionais de criação de feno e pastoreio de ovelhas, a fim de manter a dinâmica dos ecossistemas de prados, pois esses ecossistemas dependem da intervenção humana direta para existirem (PHILLIPS; BROWN, 2008).

No Vale Sagrado dos Incas, no Peru, o Parque de Papa é um exemplo de uma área conservada pela comunidade dos *Quechuas*. Nesse sítio, as ONGs locais estão trabalhando em conjunto com a comunidade para manter o caráter dessa paisagem cultural e proteger sua rica biodiversidade, agrodiversidade, habitat que incluem florestas nativas de alta montanha, pastagens e zonas húmidas e culturas locais, o que salvaguarda os conhecimentos tradicionais e fortalece os meios de subsistência e os sistemas alimentares locais (PHILLIPS; BROWN, 2008).

Nesse contexto, Phillips e Brown (2008), trazem como exemplo a APA da Cananéia-Iguape-Peruíbe, no Brasil. A APA abrange uma importante extensão da Mata Atlântica remanescente e um dos viveiros marinhos mais produtivos do mundo dentro de um sistema de estuários e lagoas costeiras formados por uma barreira de ilhas. O sítio da Categoria V é uma área de alimentação importante para aves migratórias e rica em valores culturais, com sítios arqueológicos e do patrimônio cultural dos povos caiçaras.

A Categoria VI compreende um total de 23,3% da extensão territorial das Áreas Protegidas em todo o mundo. Todavia, um quarto desse valor de área é compreendido por apenas dois sítios: *Wildlife Management Area Ar-Rub'al-Khali* (“a quarta parte vazia”, um dos maiores desertos do mundo), na Arábia Saudita e a *Great Barrier Reef Marine Park*, na

Austrália. Em termos numéricos, a Categoria VI compreende apenas 4% dos sítios do planeta, ou seja, existem poucos sítios dessa categoria.

Especula-se que esse seja um dos motivos do porquê se encontram poucos estudos sobre sítios da Categoria VI. Segue alguns bons exemplos de sítios da Categoria VI:

O Programa “Lista Verde” da IUCN (IUCN, s/d, *Green List Programme*) certificou três sítios da Categoria VI.⁶⁹

(i) *Amarakaeri Communal Reserve*, Peru, de governança Compartilhada entre o *Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado* e a comunidade indígena de *Madre de Dios*. O sítio é característico da Floresta Amazônica e abriga diversos povos indígenas dentre eles: *Queros Wachiperi, Shintuya, Shipetiari, Diamante, Puerto Azul, Boca Isiriwe, Masenawa, San Jose de Karene, Puerto Luz e Barranco Chico*.⁷⁰

(ii) *Matsés National Reserve*, Peru, de governança do Estado, órgão gestor federal ou nacional, do *Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado*. O sítio é característico da Floresta Amazônica e protege o povo *Matsés* (povo jaguar), suas atividades tradicionais e sustentáveis e modos de vida. Ele oferece a oportunidade de turismo de aventura e conexão com o modo de vida e a cultura *Matsés*.⁷¹

Segundo Maretti et al. (2014), o Peru instituiu, em 2004, um corredor de Áreas Protegidas e mosaico do bioma Amazônico. O corredor de 10 milhões de hectares tem como finalidade proteger comunidades indígenas voluntariamente isoladas, sendo a *Purus Communal Reserve*, um dos sítios do corredor e uma Área Protegida transfronteiriça com Acre, Brasil.

No Brasil, Maretti et al. (2014) traz como exemplo o mosaico Apuí, Amazônia, com 2.4 milhões de hectares. O mosaico do bioma Amazônico e manchas de cerrado é composto pelo Parque Estadual de Guariba (Categoria II) e as UC da Categoria VI, Parque Estadual do Sucunduri, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bararati, Reserva Extrativista do Guariba, Floresta Estadual do Sucunduri, Floresta Estadual do Aripuanã, Floresta Estadual do Apuí, Floresta Estadual de Manicoré e Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Aripuanã. O mosaico tem como objetivo proteger a biodiversidade, com foco nas madeiras de lei, controlar o desmatamento e a expansão da fronteira agrícola. Além de proteger as atividades sustentáveis

⁶⁹ Em consulta ao sítio digital da UNESCO sobre a *Réserve Naturelle Nationale des Terres australes françaises*, esse sítio da França, é da Categoria Ia. Ao contrário do exposto na base de dados da IUCN que categoriza o sítio como VI e um dos três pertencentes a *Green List*. Ainda, o sítio pertence à categoria mais restritiva do Sistema de Áreas Protegidas Francês, sendo aquele onde a atividade humana é quase que integralmente proibida. Somente é permitido no local, apesquisa e a coleta de lagosta, mesmo assim com restrições rigorosas e ampla fiscalização.

⁷⁰Para mais informações consulte: <https://www.servindi.org/actualidad-articles-english/27/09/2017/management-amarakaeri-communal-reserve-rca-renewed-and>.

⁷¹Para mais informações consulte: <https://www.perunorth.com/news/2017/1/10/matses-national-reserve>.

dos povos indígenas e tradicionais, seus modos de vida e garantir o direito à terra⁷². Ainda, produzir serviços ecossistêmicos e controlar o clima.

Ainda, Maretti et al. (2014) trazem o mosaico da Terra do Meio, Amazônia de mais de 11 milhões de hectares. O mosaico é composto pelos PARNA Serra do Pardo (Categoria II), PARNA do Jamanxim (Categoria II), a ESEC Terra do Meio (Categoria Ia), a APA Triunfo do Xingu (Categoria V) e as UC da Categoria VI: RESEX Verde para Sempre, RESEX Riozinho do Anfrísio, RESEX Iriri, RESEX do Xingu, FLONA Trairão, FLONA Altamira e a Floresta Estadual do Iriri. Assim como o Apuí, o mosaico da Terra do Meio possui objetivos semelhantes.⁷³

Assim, percebe-se, a partir desta revisão de literatura, que existem uma série de dificuldades, pressões, ameaças e pontos fracos que contribuem para o retardamento do alcance dos objetivos de proteção ambiental das Categorias V e VI do SIAP e de seus sítios. Todavia, esses entraves ocorrem igualmente nas outras categorias de Áreas Protegidas (I a IV).

Ainda, constatou-se que os sítios das Categorias V e VI são tão eficientes quanto os das Categorias I a IV, sendo a baixa eficiência ou ineficiência na gestão não exclusiva a essas categorias, mas devido a diversas pressões e ameaças, que são comuns a todas as categorias de Áreas Protegidas. É claro que existem peculiaridades entre as Categorias V e VI, mas estas são desafios aos gestores e pesquisadores e, não motivos para exclusão dessas categorias do Sistema.

4.5 Área de Proteção Ambiental

Maretti et al. (2012) levantam uma série de afirmações e perguntas chaves que desafiam a refletir sobre a temática de Áreas Protegidas. Promovendo uma releitura específica desses autores especificamente para as APAs, tem-se os seguintes questionamentos a serem debatidos neste trabalho: O que é uma APA? Quais são as características gerais de uma APA? Como ela pode ser mais bem definida? Quais são seus objetivos? Existem categorias de Áreas Protegidas *stricto sensu* internacionalmente aceitas que permitem dialogar com a experiência brasileira da APA?

São esses e outros tipos de perguntas que devem ser feitas, sempre, pois isso leva a um contínuo processo de reflexão sobre por quais meios e caminhos se devem avançar para melhor alcançar os resultados almejados. Ou seja, devido à sua importância, às

⁷²Para mais informações consulte:

https://www.wwf.org.br/informacoes/noticias_meio_ambiente_e_natureza/?2880.

⁷³Para mais informações consulte: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/3901-governo-investe-no-mosaico-da-terra-do-meio>. http://assets.wwf.org.br/downloads/mosaico_terra_meio_nov08_v2.ppt.

demandas dos atores sociais e à evolução dos conhecimentos, não é possível gerir os Sistemas e subsistemas e as Áreas Protegidas individuais somente baseado no senso comum ou em suposições. Somente com a compreensão aprofundada dos conceitos será possível entender as diferenças entre as perspectivas brasileiras e as de outros países, aprender com bons exemplos e com fracassos alheios, compartilhar êxitos e experiências – em suma: concordar, divergir, propor, mudar ou inovar, de forma consistente, baseado numa “ciência das Áreas Protegidas”, com boa atualização, conhecimento conceitual e entendimento de categorias de análise e gestão (MARETTI et al 2012, p. 332).

A partir desses questionamentos, buscou-se trazer uma discussão mais aprofundada sobre a categoria de manejo APA, do SNUC do Brasil e sobre quais categorias do SIAP da IUCN possuem similaridade com a APA.

Para tanto, procurou-se desvelar as características, ameaças e pressões comuns a APA e aos sítios do SIAP da IUCN. Com isso, corroborar a premissa que a APA possui correspondência clara e específica com as Categorias V e VI.

Ainda, esta revisão de literatura procurou evidenciar se a percepção negativa de alguns pesquisadores e gestores em relação à categoria de manejo APA ocorreu de forma semelhante às Categorias V e VI.

Para corroborar essa premissa, coube elucidar se as críticas que foram desconstruídas neste trabalho sobre as Categorias V e VI se aplicam à categoria de manejo APA do SNUC, e se os entraves à gestão de APAs se devem aos desafios semelhantes aos das Categorias V e VI. Ainda, tal como as Categorias V e VI, as APAs na verdade sofreriam ameaças e pressões comuns a qualquer categoria de Área Protegida, o que levaria a baixa efetividade ou inefetividade na proteção ambiental e a baixa eficiência ou ineficiência da gestão dos sítios.

4.5.1 Histórico da APA

A Área Protegida *stricto sensu*, e categoria de manejo de Unidade de Conservação da Natureza (UC), intitulada Área de Proteção Ambiental (APA), foi concebida no Brasil, no início de 1980. A APA foi inspirada nos Parques Naturais da Europa (Portugal, França, Alemanha e Espanha), que tinham a maior parte das suas terras com domínio de propriedade privada, permitiam a ocupação humana e o uso dos recursos naturais estabelecidos a gerações, sendo os Parques Naturais portugueses, da Categoria V do SIAP da IUCN, a pedra angular da concepção dessa categoria de manejo brasileira⁷⁴ (IBAMA, 2002; PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015).

⁷⁴ Conforme a World Data Base on Protected Areas (WDPA) da IUCN em 04/04/2019 a designação *Nature Park* (Parque Natural) em Portugal possui 14 Áreas Protegidas, sendo 13 da categoria V (*Protected Landscape/ Seascape*) e uma da categoria VI. Existe também um *Regional Nature Park* (Parque Natural Regional) designado como categoria V.

Paulo Nogueira Neto, então secretário da SEMA, após uma viagem a Portugal importou e adaptou a concepção e gestão dos Parques Naturais à realidade brasileira (IBAMA, 2002; PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015). A APA foi institucionalizada pela SEMA, por meio da Lei de Criação das Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental - Lei n. 6.902/1981 (BRASIL, 1981).

Paulo Nogueira Neto esclarece que não adotou a denominação utilizada em Portugal, Parque Natural, por considerá-la redundante. Ele indagava: Qual parque não é natural? Além disso, para Paulo Nogueira Neto, o termo parque causaria muita confusão no Brasil e a terminologia Área de Proteção Ambiental trazia em si o que deveria ser feito (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015).

Segundo Vallejo (2017), Paulo Nogueira Neto já possuía a intenção de criar a APA desde quando assumiu a SEMA, em 1973. Além, existia também a vontade de se criar os Parques Naturais por Maria Teresa Jorge Pádua do IBDF. Todavia, sob outra concepção, a espanhola.

Basicamente, a diferença entre a ideia de Paulo Nogueira Neto e a de Maria Teresa Jorge Pádua era:

(a) Área de Proteção Ambiental (Paulo Nogueira Neto) – Área Protegida *stricto sensu* com terras em maior parte de domínio privado, dotada de ocupação humana e que permite uso direto dos recursos naturais. A ideia era criar uma categoria de manejo de Unidade de Conservação com os objetivos de: (i) minimizar os danos ambientais em áreas ocupadas e utilizadas pelo homem para suas atividades e modos de vida; (ii) disciplinar as atividades humanas com potencial de impactos ambientais negativos; e (iii) compatibilizar esses dois objetivos com a proteção de atributos naturais considerados importantes;

(b) Parque Natural (Maria Teresa Jorge Pádua) – Áreas Protegidas *lato sensu*, ou seja, não seriam uma Unidade de Conservação. A ideia era criar um tipo de sítio com proteção acessória às Unidades de Conservação, onde o domínio da terra seria público ou um misto de público e particulares, com a possibilidade do uso direto racional dos recursos naturais, desde que com manejo sustentável (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015).

Para Pureza (2015), um dos motivos para a concepção de APA de Paulo Nogueira Neto ser aceita perante a concepção de Parque Natural foi a possibilidade de se criar sítios com a prevalência de propriedades particulares às públicas. Neste caso, existia a visão que a existência de áreas “desabitadas” para a criação de sítios de uso indireto estava cada vez mais escassa e, em um futuro próximo, se tornaria praticamente impossível encontrá-las. Outro atrativo seria a

possibilidade da manutenção da propriedade particular e, com isso, evitar a obrigatoriedade da desapropriação para fins de preservação ambiental (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015).

Com a promulgação Lei n. 6.902/1981, o objetivo principal da APA foi consolidado como "proteção ambiental para conservar ou melhorar as condições ecológicas locais e assegurar o bem-estar das populações humanas". Todavia, essa Lei não faz nenhuma menção sobre critérios de seleção de áreas para criação de sítios dessa categoria de manejo, ou seja, não existiam características gerais determinadas para um sítio ter, e com isso, ser categorizado como uma APA.

Também não há nela um conceito de APA, assim como, não existe restrições à ocupação humana e ao uso e acesso aos recursos naturais. Outra lacuna era a falta de critérios técnicos para delimitação de limites cartográficos, criação, implantação e gestão de sítios da categoria de manejo, ou até mesmo de forma clara o domínio da terra (BRASIL, 1981).

Originalmente, a Lei n. 6.902/1981 possuía um artigo que proibia loteamentos nos limites cartográficos dos sítios da categoria de manejo. No entanto, conforme o IBAMA (2002), essa restrição foi vista como um “empecilho” aos interesses de usos privados e, por isso, fora retirado. O acordo entre os participantes do grupo era de que a APA deveria propiciar a “conservação da natureza” e a melhoria da qualidade de vida e que esses fatores deveriam contribuir para valorizar a terra.

Existia na PNMA outra restrição de controle do uso dos recursos naturais e ocupação humana específica da APA, que determinava: “caberá ao Poder Executivo estabelecer normas para limitar ou proibir atividades nas APAs que possam provocar erosão das terras, afetar os mananciais hídricos e extinguir espécies raras da biota regional”. Porém, a mesma fora vetada em 1989 pela Lei nº. 7.804, que alterou sua redação para: Art. 9º, VI: “criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal” (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015, p. 110-111).

Com isso, permaneceram na Lei n. 6.902/1981, em seu art. 9º, somente algumas restrições generalistas, que limitam ou proíbem de forma não específica: a) a implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água; b) a realização de obras de terraplenagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais.

A primeira APA a ser criada foi somente, em 1982, na esfera federal. A APA de Petrópolis foi concebida por meio de uma iniciativa da SEMA com o apoio dos ambientalistas locais, pessoas influentes com acesso ao governo central e a mídia.⁷⁵

Em 1988 foi instituída a Resolução CONAMA n° 10, em que surgiu o primeiro conceito de APA, além de alguns instrumentos de controle para os sítios dessa categoria de manejo:

As Áreas de Proteção Ambiental - APAs são unidades de conservação, destinadas a proteger e conservar a qualidade ambiental e os sistemas naturais ali existentes, visando a melhoria da qualidade de vida da população local e também objetivando a proteção dos ecossistemas regionais (BRASIL, 1988, Art. 1°).

Ao observar o conceito de APA descrito na Resolução CONAMA n° 10/1988 percebe-se que ele é um enunciado generalista com o objetivo primário da categoria⁷⁶. Ou seja, ainda não havia ainda uma descrição do que é uma APA.

Sobre os instrumentos de controle supracitados, a Resolução CONAMA n° 10/1988 determinava que para se alcançar os objetivos das APAs sempre deverá existir um Zoneamento Ecológico-Econômico (ou, Zoneamento Ambiental) que estabelecerá normas de uso, de acordo com as condições locais bióticas, geológicas, urbanísticas, agropastoris, extrativistas, culturais, entre outras, ou seja, o regulamento que determina as restrições da unidade.

Também com essa Resolução, pela primeira vez, deixou-se de forma clara e específica que “qualquer que seja a situação dominial de sua área, a mesma poderá fazer parte de uma APA” (BRASIL, 1988, Art. 3°), ou seja, seriam permitidas terras públicas e particulares no interior dos sítios da categoria. Assim, consolidou-se a noção que a desapropriação de terras particulares para fins de preservação ambiental não era obrigatória em APAs⁷⁷.

A Resolução CONAMA n° 10/1988 trazia a noção que caso haja outro sítio ou situações especiais de proteção ambiental, administradas efetivamente pelo Poder Público, as mesmas deverão ser consideradas como Zonas de Usos Especiais, o que premedita evitar conflitos legais e territoriais. Ainda, trazia a ideia de Zona de Vida Silvestre (Zona de Preservação de Vida

⁷⁵ Ela foi criada por meio do Decreto Presidencial n°. 87,561 de 1982, regulamentada pelo Decreto n°. 99.274 de 1990 e delimitada pelo Decreto n°. 527 de 1992. Seu Plano de Manejo foi aprovado somente em 2005 (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015).

⁷⁶ A Resolução CONAMA n°. 10/1988 traz um objetivo primário com uma noção semelhante à Lei de criação de ESEC e APA, mas mesmo assim diferente. Levando em consideração a hierarquia dos atos normativos e o Princípio da Reserva da Administração, uma Resolução não pode alterar ou se sobrepor a uma Lei. A Resolução, nesse caso, é um ato praticado pelo CONAMA para regular matérias de sua competência com efeitos internos ao órgão e seus membros parte.

⁷⁷ Interessante notar que existe uma tendência a se acreditar que uma terra particular em uma APA não possa ser desapropriada para fins de preservação. O CONAMA somente dá uma margem para se avaliar caso a caso, com a não obrigatoriedade. Mas, ele não exime os casos onde há necessidade de desapropriação de terra particular. P.ex.: uma propriedade privada em uma Zona de Preservação da Vida Silvestre com uso direto da terra e dos recursos naturais deve ser desapropriada.

Silvestre - ZPVS e Zona de Conservação de Vida Silvestre - ZCVS) onde se proibia ou controlava o uso dos sistemas naturais.⁷⁸

Outra inovação da Resolução CONAMA nº 10/1988 era a Zona de Uso Agropecuário (ZUAp) que permitia a pré-existência ou futuras atividades agrícolas ou pecuárias, sendo proibidos ou controlados os usos ou práticas capazes de causar sensível degradação do meio ambiente. Nessa zona os agrotóxicos e outros biocidas que oferecem riscos sérios na sua utilização, inclusive no que se refere ao seu poder residual, eram proibidos. Os cultivos deveriam ser realizados conforme as práticas de conservação do solo recomendadas pelos órgãos oficiais de extensão agrícola, sendo vedado o pastoreio excessivo.

A Resolução CONAMA nº10/1988 também proibia nas APAs as atividades de terraplanagem, mineração, dragagem e escavação que pudessem causar danos ou degradação do ambiente e/ou perigo para pessoas ou para a biota.⁷⁹ Além, ela determinava a necessidade de Licença Ambiental e de uma licença especial emitida pelo órgão gestor da unidade para instalação e operação de atividades industriais potencialmente capazes de causar poluição. Ainda, nenhum projeto de urbanização (loteamentos) poderia ser implantado numa APA, sem a prévia autorização do órgão gestor da unidade, de acordo com algumas regras estabelecidas.⁸⁰

Quanto à instalação de projetos de loteamentos residenciais em áreas rurais, a CONAMA exigia prévia aprovação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e do órgão gestor da unidade, podendo exigir que a Reserva Legal de cada lote ficasse concentrada num só lugar, sob a forma de condomínio formado pelos proprietários dos lotes (Resolução CONAMA nº10/1988).⁸¹

Somente em 1990, por meio do Decreto nº 99.274, é que as categorias de manejo ESEC e APA foram regulamentadas. Com o Decreto regulamentador da Lei de Criação das Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, as APAs passaram a ser criadas em âmbito federal,

⁷⁸Nas ZPVS deveriam ser proibidas as atividades que importem na alteração antrópica da biota, ou seja, uso direto. Já as ZCVS admitiam um uso moderado e autossustentado da biota, regulado de modo a assegurar a manutenção dos ecossistemas naturais (Resolução CONAMA nº. 10/1988, art. 4º).

⁷⁹ Quando essas atividades ocorressem num raio mínimo de 1.000 (mil) metros de cavernas, corredeiras, cachoeiras, monumentos naturais, testemunhos geológicos e outras situações semelhantes deveria haver Licenciamento Ambiental e a realização de Estudos de Impacto Ambiental, a fim de garantir que elas não causassem danos ou degradação do ambiente e/ou perigo para pessoas ou para biota.

⁸⁰ (i) adequação do protejo ao Zoneamento Ecológico-Econômico da unidade; (ii) implantação de sistema de coleta e tratamento de esgotos; (iii) implantação de vias públicas, sempre que possível na forma de curvas de nível e rampas suaves com galerias de águas pluviais; (iv) lotes de tamanho mínimo suficiente para o plantio de árvores em pelo menos 20% da área do terreno; (v) implantação de áreas verdes com espécies nativas; (vi) traçado de ruas e lotes comercializáveis com respeito à topografia e inclinação inferior a 10%.

⁸¹ Neste caso a área rural deve ser transformada em urbana com a apresentação de um Projeto de Estruturação Urbana de acordo com o Código Municipal de Obras e Urbanismo, ou de nomenclatura similares. A Reserva Legal deverá ser transformada em área verde do loteamento, ou seja, área verde municipal particular, de acordo com Plano Diretor Municipal. Para mais informações consultar Estatuto das Cidades.

com base em pareceres técnicos do IBAMA e responsabilidade do Secretário de Meio Ambiente em encaminhar a proposta de criação ao presidente da República. Pela primeira vez se previa a elaboração de estudos técnicos para criação de sítios da categoria de manejo APA.⁸²

A uniformização dos critérios e procedimentos administrativos para instrução do processo de criação de sítios de qualquer categoria de manejo de Unidade de Conservação se deu somente mais tarde, com a Portaria IBAMA nº. 77-N/1999.⁸³ A Portaria determinou a realização de uma série de procedimentos técnicos do órgão gestor para criação de um sítio.

Porém, a Portaria IBAMA nº. 77-N/1999 não determinava a consulta pública, ou qualquer forma de participação da sociedade durante a criação de um sítio. Especificamente, ela exigia um estudo da situação fundiária para subsidiar uma minuta de Decreto de utilidade pública que iria possibilitar a transformação de terras de domínio privado em público, por meio do instrumento de desapropriação para fins de preservação. Todavia, tal fato não era obrigatório para a categoria de manejo APA⁸⁴.

Nesse contexto, tem-se que de 1981 até os anos 1999, a APA era uma categoria de manejo onde seus sítios eram destinados à proteção ambiental, para conservar ou melhorar as condições ecológicas locais e assegurar o bem-estar das populações humanas. Não havia um conceito propriamente dito de APA, com uma descrição de como deveriam ser seus sítios, ou seja, suas características gerais.

As restrições à ocupação humana e de uso e acesso aos recursos naturais eram generalistas e passíveis do entendimento do órgão gestor. A aprovação, instalação e operação de projetos com potencial de impacto ambiental negativo dependiam da anuência do órgão gestor, que não possuía regras claras e específicas para o controle do ambiente das APAs na forma do processo de Licenciamento Ambiental.

⁸² O Decreto nº 99.274/1990 também vislumbra utilização de placas indicadoras para promoção turística e como informativos sobre a procedência de produtos originários dos sítios pelos particulares. Ainda, determina que todos os serviços prestados a “causa conservacionista” serão considerados de relevância e merecedores de reconhecimento (BRASIL, 1990, Art. 31). Todavia, o mesmo não delimita quais serviços e quais reconhecimentos seriam esses (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015).

⁸³ A Portaria exige que para se criar um sítio deve-se ter uma proposta preparada com a seguinte documentação: 1- estudo técnico que justifique a embase a criação da UC. O estudo deve conter os limites cartográficos propostos e a categoria de manejo escolhida; 2- diagnóstico sobre a situação fundiária do sítio, exceto para criação de APAs; 3- Minutas de Decreto de criação da UC, com a os motivos e anexos, de acordo com o disposto no Decreto nº 1.937, de 21 de junho de 1996 que estabelece regras para a elaboração de atos normativos do Poder Executivo Federal; 4- quando for o caso, minutas de decreto, motivos e anexos para declaração do sítio como de utilidade pública para fins de desapropriação, conforme legislação em vigor. 5- Mapa de situação e do perímetro da unidade proposta.

⁸⁴ Especula-se que possa ter sido nesse momento que surgiu a noção que não há desapropriação em APAs. A premissa é: (i) não há obrigatoriedade em desapropriar terras particulares em sítios da categoria de manejo APA; assim como, (ii) não há obrigatoriedade em subsidiar o processo de desapropriação quando este for necessário.

Os critérios para delimitação, criação e implantação de sítios da categoria de manejo APA dependiam somente de estudos técnicos do órgão gestor, ou seja, não existia a possibilidade de consulta pública ou qualquer outra forma de participação social. O domínio da terra podia ser público e/ou privado. Todavia, existia uma lacuna quanto à clareza sobre a desapropriação de terras privadas para fins de preservação em APAs.

Também não se encontrou na literatura a necessidade de um Plano de Manejo, ou de Gestão, ou Diretor para subsidiar a gestão das APAs. Somente havia a necessidade de instituir o Zoneamento Ambiental, segundo a Resolução CONAMA nº. 10/1988, o que tornava a categoria de manejo APA uma Área Protegida com restrições generalistas, onde o controle do ambiente dependia quase exclusivamente desse Zoneamento.

Em 2000, promulgou-se o SNUC, criou-se a concepção e modificou-se o objetivo primário da APA:

Área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais (BRASIL 2000).

Assim, incorporou-se na Lei a ideia de uma APA ser constituída por terras públicas e privadas e a utilização de uma propriedade privada localizada em um de seus sítios ser controlada conforme os limites constitucionais e suas normas e restrições próprias. As restrições específicas de uma APA ocorrem, principalmente, conforme o Plano de Manejo e o Zoneamento Ambiental, além de outras regulamentações específicas que possam existir. As condições para a realização de pesquisa e visitação pública nas áreas sob domínio público ficaram sob responsabilidade do órgão gestor. Enquanto em áreas privadas pelos proprietários, que deverão observar as exigências e restrições legais, cabendo ao poder público fiscalizá-los.

O SNUC também determinou que as APAs deverão dispor de um Conselho Gestor presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme seu Decreto regulamentador (Decreto nº 4.340 de 2002). Não há qualquer menção sobre o Conselho Gestor ser Deliberativo ou Consultivo.

Para Souza (2014), essa indefinição sobre o tipo de Conselho Gestor no caso da APA é um equívoco do SNUC que gera inúmeros conflitos quando de sua criação. Todavia, a autora não explicita que conflitos seriam esses.

O Decreto nº 4.340 de 2002, que regulamenta o SNUC, trouxe critérios gerais para criação de UC, confecção dos Planos de Manejo e seus Zoneamentos Ambientais, criação e

funcionamento dos Conselhos Gestores entre outras regras. Todavia, não há no SNUC e no Decreto nº 4.340, de 2002, quaisquer critérios específicos para gestão ou controle do ambiente dos sítios da categoria de manejo APA, tal como existem em categorias de manejo do Grupo de Proteção Integral. Assim, a APA depende quase exclusivamente dos critérios estabelecidos na Resolução CONAMA nº. 10/1988 e das restrições constantes no Plano de Manejo e no Zoneamento Ambiental de cada sítio, quando esses forem aprovados e regulamentados.

Nesse contexto, os Roteiros Metodológicos para Gestão de Áreas de Proteção Ambiental (RMGA) se tornam instrumentos orientadores fundamentais e basilares para a categoria de manejo APA, pois são neles que constam as diretrizes para criação, implantação e gestão das APAs, inclusive para elaboração do Plano de Manejo e o Zoneamento Ambiental.

Em 2010, revogou-se a Resolução CONAMA nº10 de 1988. A Resolução CONAMA nº 428 de 2010 que a substituiu não abrange a temática do instrumento revogado, o que deixou uma lacuna perante as especificidades da categoria de manejo APA, como os referentes ao Zoneamento Ambiental, Licenciamento Ambiental e restrições.

Dessa forma, os sítios da categoria de manejo APA passaram a depender quase que exclusivamente das restrições constantes no Plano de Manejo e do seu Zoneamento Ambiental quando esses forem aprovados e regulamentados, o que elevou a importância dos RMGA.

Em 2013, ocorreu o primeiro Seminário de Áreas de Proteção Ambiental do Brasil, em Brasília, Distrito Federal. O evento sob a liderança do Departamento de Áreas Protegidas do MMA, da Sociedade Alemã para Cooperação Internacional (*Deutsche Gesellschaft Für Internationale e Zusammenarbeit GmbH*), da IUCN-Brasil e parceiros teve como objetivo principal fortalecer a gestão de APAs e registrar casos bem-sucedidos e lições aprendidas. Também, visou-se no seminário: (i) ampliar o ponto de vista do referencial conceitual e estruturante em relação à categoria de manejo; e (ii) elaborar e formular diretrizes para sua regulamentação, com base nas experiências em curso e novas tendências. Porém, não foram encontradas informações na literatura consultada sobre a execução de propostas do seminário.

Quanto à premissa que a APA possui correspondência clara e específica com as Categorias V e VI, segue o Quadro 19 que tem como objetivo elucidar similaridades entre o SNUC e o SIAP da IUCN, principalmente entre as categorias da IUCN com a APA.

Quadro 19: Correlações entre o SNUC-Brasil e o SIAP-IUCN.

Categorias de Áreas Protegidas do SIAP-IUCN	Descrição	Categorias de manejo do SNUC	Descrição	Correlações
(Ia) Reserva Natural Estrita (<i>Strict Nature Reserve</i>)	Áreas Protegidas que são estritamente reservadas para preservar a biodiversidade e também possivelmente características geológicas / geomorfológicas, onde a visitação humana, o uso e os impactos são estritamente controlados e limitados para garantir a proteção dos valores de preservação. Essas Áreas Protegidas podem servir como áreas de referência indispensáveis para pesquisa científica e monitoramento.	Estação Ecológica (ESEC)	Área que tem como objetivos a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas. Só é permitido o uso indireto dos recursos naturais, ou seja, apenas a utilização que não envolva consumo, coleta, dano ou destruição destes recursos. É proibida a visitação pública, exceto se com objetivo educacional, conforme definir o Plano de Manejo ou regulamento específico desta categoria de manejo. A pesquisa depende de autorização prévia e está sujeita às condições e restrições estabelecidas. A alteração desses ecossistemas só é permitida nos casos de medidas que visem restaurar os ecossistemas porventura modificados; o manejo de espécies com a finalidade de preservação da biodiversidade; a coleta de componentes dos ecossistemas com finalidades científicas e a realização de pesquisas científicas.	Objetivo de preservação da natureza e realização de pesquisa. Visitação pública estritamente controlada e limitada. Manejo voltado à restauração (ESEC) ou recuperação (REBIO) de ecossistemas ou com finalidade de preservação da condição “natural” de habitat, biodiversidade ou espécies.
Reserva Biológica (REBIO)	Essa categoria de manejo visa à preservação da biota e demais atributos “naturais”, sem interferência humana direta ou modificações ambientais. A exceção fica por conta de medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e de ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio “natural”, a diversidade biológica e seus processos ecológicos “naturais”. A visitação pública é proibida, com exceção da de caráter educacional, segundo o definido em Plano de Manejo da unidade. A pesquisa depende de autorização prévia e também está sujeita às condições e restrições por ele estabelecidas.			
(Ib) Área Selvagem ou Área de Vida Selvagem (<i>Wilderness Area</i>)	Áreas Protegidas que são geralmente grandes áreas não modificadas ou ligeiramente modificadas, mantendo seu caráter “natural” e influência, sem habitação humana permanente ou significativa, que são protegidas e manejadas de modo a preservar sua condição “natural”.	-	-	Não há correspondência clara e específica.
(II) Parque Nacional (<i>National Park</i>)	Grandes áreas “naturais” ou quase “naturais” reservadas para preservar processos ecológicos em grande escala, juntamente com o complemento de espécies e ecossistemas característicos da área, que também fornecem uma base para oportunidades espirituais, científicas, educacionais, recreativas e de visitantes ambiental e culturalmente compatíveis.	Parque Nacional (PARNA), Estadual ou Natural Municipal	Áreas voltadas à preservação de ecossistemas de grande relevância ecológica e beleza cênica, realização de pesquisas científicas, de atividades educacionais e de interpretação ambiental, recreação e turismo ecológico, por meio do contato com a natureza. O manejo dos parques, feito pelo seu órgão gestor, leva em consideração a preservação dos ecossistemas “naturais”, a pesquisa científica, a educação, a recreação e o turismo. O regime de visitação pública é definido no Plano de Manejo da respectiva unidade.	Possuem grau de restrição do uso e cobertura da terra e do uso e acesso aos recursos naturais similar. Atenta-se que as diretrizes da IUCN admitem algum uso pelas comunidades locais, ainda que limitado para a Categoria II. No caso brasileiro somente é permitido o uso indireto dos recursos naturais e é vedada ocupação humana, excetuando-se pela infraestrutura da unidade.

		Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)	Áreas privadas, gravadas com perpetuidade, com o objetivo de preservar a biodiversidade ali existente. Com isso, tem-se o engajamento do cidadão na proteção dos ecossistemas brasileiros, dando-lhe incentivo à sua criação, como isenção de impostos. O SNUC especifica que é compatível a conservação ambiental nessas áreas, com o uso sustentável de parcela de seus recursos ambientais renováveis, bem como dos processos ecológicos essenciais, mantendo a biodiversidade e atributos ecológicos. Uso sustentável aqui subentende-se a realização de pesquisa científica e visitação pública com finalidade turística, recreativa e educacional.	Associação com os mesmos objetivos específicos de proteção dos ecossistemas, pesquisa e da visitação. Todavia, os sítios da Categoria II tendem a serem grandes porções áreas, normalmente permitindo inclusão de ecossistemas completos ou processos ecológicos de relativa escala espacial. A RPPN usualmente é uma pequena propriedade privada. A área ser de domínio privado para IUCN é correlato ao tipo de governança, o que pode ocorrer em qualquer uma de suas categorias, o que não é o caso do SNUC. A RPPN apesar de ser do grupo de Uso Sustentável do SNUC, possui mais similaridade com o de Proteção Integral.
(III) Feição ou Monumento Natural (Natural Monument or Feature)	Áreas Protegidas reservadas para preservar um monumento natural específico, que pode ser um relevo, um monte no mar, uma caverna submarina, características geológicas como uma caverna ou até mesmo um recurso vivo, como um antigo bosque. Em geral, são Áreas Protegidas pequenas e geralmente têm alto valor para visitantes.	Monumento Natural (MONA)	Categoria de manejo que tem como objetivo básico preservar sítios “naturais” raros, singulares e/ou de grande beleza cênica. É permitida visitação aos monumentos naturais e a pesquisa depende de prévia autorização do órgão gestor.	No SNUC não há uma clara limitação à proteção a características físicas (ex.: geodiversidade) e sítios ou características “naturais” raras, singulares e/ou de beleza cênica. Desta forma, no Brasil ocorre na forma da proteção de feições especiais, limitadas em tamanho e foco, conforme o Plano de Manejo.
		Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE)	Área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características “naturais” singulares ou mesmo que abrigam exemplares raros da biota regional. Sua criação visa a manter esses “ecossistemas naturais” de importância regional ou local, bem como regular o uso admissível destas áreas, compatibilizando-o com os objetivos da unidade.	
(IV) Habitat ou Área de Manejo de Espécies (Habitat/Species Management Area)	As Áreas Protegidas com o objetivo de preservar determinadas espécies ou habitats e manejo refletem essa prioridade. Muitas Áreas Protegidas da categoria IV necessitarão de intervenções regulares e ativas para atender aos requisitos de determinadas espécies ou para manter habitats, mas isso não é um requisito da categoria.	Reserva de Fauna (REFAU)	Área “natural” com populações de animais de espécies nativas, terrestres e aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável dos recursos faunísticos. A visitação pública é permitida, desde que compatível com o manejo da unidade. É proibida na área a prática da caça amadorística ou profissional. Mas pode haver comercialização dos produtos e subprodutos resultantes das pesquisas, desde que obedeçam ao disposto na legislação brasileira sobre fauna.	A Categoria IV tem como objetivo a proteção de características ecológicas específicas (ex.: espécies ou habitat) e pode requerer conservação ativa (intervenção humana constante na manutenção do ambiente), mas não obrigatoriamente. A REFAU possui correlação, pois ela é uma área “natural” com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias. O manejo econômico sustentável da REFAU não é compartilhado com a categoria IV que é preservacionista. A conservação ativa existe no Brasil, mas não é uma tradição forte das UC, nem exigência do SNUC, ou seja, não é obrigatória, dependendo da unidade e seu Plano de Manejo.

		Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE)	Já citado anteriormente no quadro.	A correlação existe no sentido da manutenção de áreas com que abrigam exemplares raros da biota regional de espécies e “ecossistemas naturais”. Todavia, diverge da Categoria IV quanto a permissão controlada do uso e cobertura da terra e uso e acesso aos recursos naturais.
		Refúgio da Vida Silvestre (REVIS)	Estes refúgios surgem com o objetivo de preservar ambientes “naturais” onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.	A correlação existe no sentido da manutenção de habitat de fauna residente e migratória e da flora local. Todavia, diverge da Categoria IV deixando uma brecha para possibilidade de uso e cobertura da terra e uso e acesso aos recursos naturais em acordo com Plano de Manejo.
(V) Paisagem Protegida, Terrestre ou Marinha (Protected Landscape / Seascape)	As Áreas Protegidas onde a interação de pessoas e natureza ao longo do tempo produziu uma área de caráter distinto com significativo valor ecológico, biológico, cultural e paisagístico, e onde salvaguardar a integridade dessa interação é vital para proteger e sustentar a área e sua natureza associada conservação e outros valores.	Área de Proteção Ambiental (APA)	Área em geral extensa, com certo grau de ocupação humana, com atributos bióticos, abióticos, estéticos ou culturais importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas. A APA tem como objetivo proteger a biodiversidade, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. Cabe ao órgão gestor estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público. E, fiscalizar no caso de propriedades privadas.	A proteção da paisagem não é facilmente percebida no conceito de APA, por ela não estar claramente exposta, até por equívocos no conceito de paisagem utilizado na gestão dessa categoria de manejo como estética. Porém, as características da Categoria V estão implícitas na sua definição legal na seguinte forma – existem valores culturais, ecológicos e estéticos do ambiente que são fundamentais para as populações humanas, ou seja, existem inter-relações entre o homem e o ambiente no tempo e espaço não podem ser interrompidos.
(VI) Área Protegida, com o uso sustentável dos recursos naturais (Protected area with sustainable use of natural resources)	Áreas Protegidas que protegem ecossistemas e habitat, juntamente com valores culturais associados e sistemas sustentáveis de gestão de recursos naturais, tradicionais ou não. Elas são, geralmente, grandes, com a maior parte da área em uma condição natural, onde uma proporção está sob manejo sustentável de recursos naturais e onde o uso não-industrial de recursos naturais de baixo impacto negativo compatível com a conservação da natureza é visto como um dos principais objetivos da área.	Reserva Extrativista (RESEX)	Área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte. Sua criação visa a proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, assegurando o uso sustentável dos recursos naturais da unidade. A visitação pública é permitida, desde que compatível com os interesses locais e com o disposto no plano de manejo da unidade. A pesquisa é permitida e incentivada, desde que haja prévia autorização do órgão gestor.	As RESEX são áreas que protegem atividades, modos de vida e a cultura de povos tradicionais assegurando o uso sustentável dos recursos naturais. A ênfase da Categoria VI e da RESEX é sobre o uso sustentável de produtos e serviços ambientais pelas comunidades tradicionais, locais e usuários. Também se destacam pelo papel desempenhado pelas comunidades tradicionais nas estratégias de conservação ambiental.
		Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)	Área natural que abriga populações tradicionais, que vivem basicamente em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais. Esta categoria desempenha papel fundamental na proteção da natureza, bem como na manutenção da diversidade biológica.	As RDSs são áreas que protegem atividades sustentáveis de povos tradicionais. A RDS não se enquadra na Categoria V, pois nela as populações humanas adaptaram suas atividades ao ambiente, ou seja, a paisagem não se formou através das inter-relações entre o homem e o ambiente. As ênfases da Categoria VI e da RDS são sobre o uso sustentável de produtos e serviços ambientais pelas comunidades tradicionais, locais e usuários. Também se destacam pelo papel desempenhado pelas comunidades locais e tradicionais nas estratégias de conservação ambiental.

		<p>Floresta Nacional (FLONA), Estadual e Municipal</p>	<p>Área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas, criadas com o objetivo básico de uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e pesquisa científica, voltada para a descoberta de métodos de exploração sustentável dessas florestas nativas. É permitida a permanência de populações tradicionais que habitam a área, quando de sua criação, conforme determinar o plano de manejo da unidade. A visitação pública é permitida, mas é condicionada às normas especificadas no plano de manejo. A pesquisa é permitida e incentivada, sujeitando-se à prévia autorização do órgão gestor.</p>	<p>As FLONAS (e suas correspondentes estaduais e municipais) buscam conservar ecossistemas e habitat. Sua área em maior parte está em condição natural, onde uma proporção está sob uso múltiplo sustentável dos recursos florestais. Não existe um foco na proteção de atividades, modos de vida e cultura dos tradicionais, mas os mesmos quando existentes são permitidos a residir e manejar a unidade, conforme o Plano de Manejo. Exceção-se, no caso as FLONAs (e suas correspondentes estaduais e municipais), espécies exóticas no caso da Categoria VI.</p>
		<p>Área de Proteção Ambiental (APA)</p>	<p>Já citado anteriormente no quadro.</p>	<p>A APA busca conservar ecossistemas e habitat, juntamente com atributos culturais importantes. São geralmente áreas grandes, com a maior parte de sua extensão em uma condição natural, onde uma proporção está sob manejo sustentável de recursos naturais e existe o uso não-industrial de recursos naturais de baixo impacto negativo compatível com a conservação da natureza. Ainda, ocorre a proteção da biodiversidade associada ao uso sustentável e ao controle do uso e cobertura da terra e do uso e acesso aos recursos naturais, ou seja, a proteção e sustentação da natureza associada a estratégias de conservação tradicionais e sustentáveis. As ênfases da Categoria VI e da APA são sobre o uso sustentável de produtos e serviços ambientais pelas comunidades tradicionais, locais e usuários. Também se destacam pelo papel desempenhado pelas comunidades locais (tradicionais ou não) nas estratégias de conservação ambiental.</p>

Elaborado pelo autor (2019) com base em: Dudley, Vallouris e Mansourian (2008); IUCN (s.d., *Protected Area Categories*); Phillips (1994); Phillips e Brown (2008); Maretti (2001); Maretti et al. (2005); Maretti et al. (2012); MMA (s.d., *unidadesdeconservação/categorias*).

Observando o Quadro 19 e de acordo com a revisão de literatura, tem-se: (i) a IUCN recomenda que a categorização de um sítio se dê conforme seu objetivo principal, ou seja, sítios de uma mesma categoria de manejo de um SNAP, como os do SNUC, podem ser categorizados diferentemente no SIAP da IUCN; (ii) o objetivo primário tanto da Categoria V quanto da VI possuem similaridades com o objetivo primário da APA; (iii) as características desejáveis de um sítio da Categoria V e da Categoria VI possuem similaridades com as características gerais de uma APA.

Assim, chegou-se à conclusão que conforme o sítio da categoria de manejo APA, ele pode ser categorizado como Categoria V ou VI de acordo com seus objetivos e características específicas. Quiçá um sítio da categoria de manejo APA pode, até mesmo ser categorizado como outra categoria do SIAP da IUCN, de forma não tão clara e específica.

Sobre a má fama da categoria de manejo APA, tem-se que desde a criação da categoria de manejo até o presente momento, em 2019, existe um amplo debate sobre a APA com contestações quanto a função da categoria de manejo à nível do SNUC, a efetividade na proteção ambiental e a eficiência da gestão de seus sítios e, com isso, sua viabilidade e aplicabilidade propriamente ditas.

Para Pureza, Pellin e Padua (2015), a principal questão que parece permear este debate é: a APA é uma UC ou Unidade de Planejamento Territorial? Qual é seu papel na proteção ambiental?

Diversos pesquisadores e atores sociais que atuam na temática de Áreas Protegidas não reconhecem a categoria de manejo APA como Área Protegida *stricto sensu*. Para eles, seus sítios não possuem um papel significativo na proteção ambiental, sendo meros instrumentos utilizados por governantes para fazer propaganda política e mascarar os números de áreas efetivamente protegidas no Brasil. Ainda, outros, não veem a categoria de manejo como uma UC e sim como um instrumento de ordenamento territorial, tal como um Plano Diretor ou Áreas de Desenvolvimento Sustentável, sendo para eles primordial excluir a categoria de manejo do SNUC (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015).

Nesse sentido, tem-se, como exemplo, discursos contrários a APA de alguns pesquisadores e atores sociais que atuam ou atuavam na temática de Áreas Protegidas:

Alceo Magnanini⁸⁵:

...para mim APA é uma área de planejamento ambiental, não é de proteção ambiental. É planejamento. Então eu disse a ele. Paulo, porque a APA não é todo o município? Se é uma área de planejamento não é desejável que o município todo seja planejado?

⁸⁵ Engenheiro Agrônomo e Biólogo Ambiental; ex-assessor SEA-INEA-DIBAP, Ministério da Agricultura, FEEMA, IEF e IBEA-RJ, entre outros.

O Brasil todo meu amigo, podia ser uma APA. E isso é que seria um sucesso total (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015, p. 114).

Assim Juliana Ferraz da Rocha Santilli⁸⁶ relata sobre a APA:

Um modelo muito mais de ordenamento territorial do que propriamente de uma unidade de conservação. Quando a pessoa quer criar uma unidade de conservação e não quer ter dor de cabeça cria APA, porque APA não precisa desapropriar, não precisa comprar briga com os proprietários também porque não é muito claro o que pode e não pode fazer [...] a experiência dos Parques Naturais regionais é uma experiência bem-sucedida, mas não só de conservação propriamente dita, da biodiversidade, mas de instrumento de desenvolvimento local. Onde você procura respeitar aqueles recursos daquele território, quais são os produtos tradicionais daquela comunidade, vamos valorizar uma política de valorização de arranjos produtivos locais [...] Eu acho que poderia ser interessante, mas está faltando ser regulamentado e, por enquanto, tem sido muito pouco útil esse negócio de criar APA. Eu acho que já nasceu torto, como foi apropriado aqui na definição, uma definição tão ampla (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015, p. 121-122).

Para o Almirante Ibsen de Gusmão Câmara⁸⁷:

APA é qualquer coisa [...] A APA saiu da cabeça dos governantes, cada um acha que pode decretar o que bem entender[...] quer dizer, desvirtuaram a finalidade. Então as coisas ao longo do tempo vão mudando de finalidade, se degradando sob certos aspectos, APA é um deles. APA surgiu com a ideia realmente de proteger o ambiente, mas aí começaram a decretar APA por tudo que é canto, algumas funcionam mais ou menos, protege alguma coisa outras não protegem absolutamente nada. (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015, p. 120).

Sonia Maria Pereira Wiedmann faz a seguinte afirmação a esse respeito:⁸⁸

Eu vejo a APA como um ordenamento de território, como qualquer outro do planeta que tem que ter um ordenamento territorial para você usar e utilizar os recursos, mas como categoria de unidade de conservação eu ainda não tenho uma avaliação. [...] o SNUC não está, maduro. (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015, p. 123-124).

Segundo Maria Teresa Jorge Pádua:⁸⁹

As Áreas de Proteção Ambiental (APAs) são, entre todas as unidades de conservação do Brasil, as de menor prestígio. Nem sequer os socioambientalistas gostam delas. A razão é muito simples: com raríssimas exceções, parece não serem úteis para nada, pois estar nelas ou fora delas não faz maior diferença. Foi necessária uma viagem à Espanha, onde visitei um parque natural da região de Andaluzia, para compreender o sentido desta categoria de áreas protegidas. Os parques naturais europeus são a versão original das APAs, que foram introduzidas no Brasil por iniciativa do famoso ambientalista Paulo Nogueira Neto (DOUROJEANNI; PÁDUA, 2013, p. 129).

⁸⁶ Advogada; jornalista, sócia-fundadora do Instituto Socioambiental (ISA); pesquisadora colaboradora do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília; professora do Curso de Direito Ambiental do Instituto Internacional de Educação do Brasil; Promotora do Ministério Público do Distrito Federal; Doutora em Direito Socioambiental pela PUC-PR, entre outros.

⁸⁷ Presidiu a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN); foi ex-conselheiro do CONAMA.

⁸⁸ Graduação em Direito; mestrado em D.E.S.S. Diplôme D'Etudes Supérieures Spécialisées; doutorado pela Université Robert Schuman; ex- Procuradora federal - Advocacia Geral da União; professora visitante no CET da Universidade de Brasília; professora visitante do curso AMUC do Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais; professora visitante do mestrado em Planejamento e Gestão Ambiental da Universidade Católica de Brasília, entre outros).

⁸⁹ Engenheira agrônoma; ex-Chefe da Seção de Parques Nacionais do IBDF; ex-Diretora do Departamento de Áreas Protegidas do IBDF; ex-presidente do IBAMA; ex-Gerente do Departamento de Meio Ambiente da CESP; fundadora da FUNATURA; membro do Conselho da Fundação Boticário; presidente da O Eco; membro da WCPA-IUCN.

Por outro lado, tem-se aqueles que defendem a manutenção da categoria de manejo APA no SNUC, em função dela possibilitar a inserção do homem no meio, suas atividades, modos de vida e participação na gestão (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015).

Paulo Nogueira Neto, criador da categoria de manejo, diz que as APAs possuem sua importância, sendo a ineficiência da gestão de seus sítios derivadas de outros fatores, como a falta de fiscalização (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015).

Antônio Carlos Sant’Ana Diegues diz que: “As APAs sempre foram consideradas áreas de menor importância, unidades de importância quase zero, por quê? Porque prometia uso humano” (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015, p. 119).

Claudio Maretti afirma que:

Você nunca pode comparar o resultado de uma APA comparando com o resultado de um Parque, porque o objetivo é outro! O objetivo é proteger áreas por vários motivos, principalmente porque existe um valor de natureza ali, mas ela já tem uma interação muito forte (PUREZA; PELLIN; PADUA, 2015, p. 118).

Bensusan (2006, p. 35) relata que as APAs não possuem boa reputação e não são consideradas como importantes para proteção ambiental. A má fama, para a autora, está relacionada ao seu baixo grau de implementação e, conseqüentemente, à sua ineficiência em relação às diretrizes teóricas que regem a categoria. Para ela, o problema não está na categoria de manejo e sim nas inúmeras “APAs de papel” existentes, o que também ocorre em outras categorias que apresentam problemas similares, ainda que em quantidades menores.

Nesse sentido, para Bensusan (2006) torna-se fundamental o resgate da importância de todas as categorias de manejo de UC num mesmo patamar, evitando o que acontece, muitas vezes, quando as UC do Grupo de Uso Sustentável, dentre elas a APA, são desprestigiadas e, por isso, acabam sendo pouco efetivas na proteção ambiental pela falta de investimento do poder público.

Assim, a percepção negativa de alguns pesquisadores e gestores em relação à categoria de manejo APA ocorre de forma semelhante às Categorias V e VI. Em adendo, tem-se que a categoria de manejo APA é uma Área Protegida *stricto sensu* e, portanto, uma UC, pois tal como as Categorias V e VI, ela tem a proteção ambiental como objetivo primário, mas difere de um Plano Diretor ou de uma Área de Desenvolvimento Sustentável. Além disso, existem instrumentos, diretrizes e restrições comuns a todas as categorias de manejo do SNUC que incidem sobre a APA, como será abordado no próximo item.

Fica o questionamento: a carência de instrumentos, diretrizes e restrições específicas determinadas em Lei para APAs é um problema ou não?

4.5.2 Instrumentos e diretrizes gerais para criação, implantação e gestão de APAs

Como visto anteriormente, o processo de criação, implantação e gestão de sítios da categoria de manejo APA não possuem instrumentos, diretrizes e restrições específicas determinadas no SNUC e em seu Decreto regulamentador (Decreto nº. 4.340/2002).⁹⁰ Com isso, os gestores de APAs seguem as diretrizes que são comuns a todas as outras categorias de manejo do SNUC.

Segundo (CASTRO; COUTINHO; FREITAS, 2012, p. 55) tal fato, é visto como recorrente a todas as categorias de manejo do Grupo de Uso Sustentável, pois

nas unidades de desenvolvimento sustentável cabem múltiplas atividades econômicas e sociais, como industriais e cidades. Isso porque, muitas vezes, busca-se a criação de unidades de conservação dessa categoria como forma de ordenar ações de caráter não-sustentável, sobretudo as que têm impacto sobre o meio ambiente. Assim, cria-se um aparato de gestão, com base legal, que permite a restrição da expansão dessas atividades, ou ao menos a regulamentação das mesmas, de modo que no interior de unidades de conservação de desenvolvimento sustentável existem atividades que geram impactos significativos no meio ambiente, mas sob maior regulação do que em outras áreas não protegidas” (CASTRO; COUTINHO; FREITAS, 2012, p. 55).

Em contrapartida, as categorias de manejo do Grupo de Proteção Integral possuem diretrizes específicas para criação e implantação de seus sítios determinadas no SNUC. Nessas UC, a Lei é explícita, por exemplo, o SNUC determina o limite de atividades que é permitido em cada categoria de manejo do Grupo de Proteção Integral.

Neste trabalho será abordado o processo de criação, implantação e gestão que incidem sobre qualquer categoria de manejo, inclusive a APA, para que se possa entender como funcionam os sítios dessa categoria de manejo.

Sobre o processo de criação de sítios, segundo o SNUC e o Decreto nº. 4.340/2002, o órgão gestor precisa elaborar estudos técnicos e consulta pública para identificar a localização, a dimensão e os limites cartográficos mais adequados para o sítio a ser criado. No processo de consulta pública o órgão gestor deverá indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações da categoria de manejo escolhida para a comunidade local, à suas atividades e modos de vida.

⁹⁰Segundo (CASTRO; COUTINHO; FREITAS, 2012, p. 55) tal fato, é visto como recorrente a todas as categorias de manejo do Grupo de Uso Sustentável, pois “nas unidades de desenvolvimento sustentável cabem múltiplas atividades econômicas e sociais, como industriais e cidades. Isso porque, muitas vezes, busca-se a criação de unidades de conservação dessa categoria como forma de ordenar ações de caráter não-sustentável, sobretudo as que têm impacto sobre o meio ambiente. Assim, cria-se um aparato de gestão, com base legal, que permite a restrição da expansão dessas atividades, ou ao menos a regulamentação das mesmas, de modo que no interior de unidades de conservação de desenvolvimento sustentável existem atividades que geram impactos significativos no meio ambiente, mas sob maior regulação do que em outras áreas não protegidas”. Em contrapartida, as categorias de manejo do Grupo de Proteção Integral possuem diretrizes específicas para criação e implantação de seus sítios determinadas no SNUC. Nessas UC, a Lei é explícita, por exemplo, o SNUC determina o limite de atividades que é permitido em cada categoria de manejo do Grupo de Proteção Integral.

Para Souza (2014), existe uma indefinição de regras sobre como devem ser elaborados esses estudos técnicos e consultas públicas, o que fragiliza o processo de criação de UC. Nesse caso, o Decreto nº. 4.340/2002 somente determina que as estratégias escolhidas pelo órgão gestor para consulta pública assegurem a participação efetiva das comunidades locais e partes interessadas. Porém, o Decreto não diz como o órgão gestor irá assegurar tal efetividade, ou até mesmo como comprová-la às partes interessadas. Vale lembrar que a Portaria IBAMA nº. 77-N/1999, que estabelece critérios e procedimentos para o processo de criação de UC, não determina a necessidade de consulta pública ou outra forma de participação.

Quanto aos estudos técnicos, o Decreto nº. 4.340/2002 determina a existência de uma proposta de localização, dimensão e de limites cartográficos para o futuro sítio. Em adendo ao, tem-se a necessidade de uma proposta de categoria de manejo (Portaria IBAMA nº. 77-N/1999).

Ainda, segundo Souza (2014), o Decreto nº 4.340/2002 delega ao órgão gestor a competência para decidir qual será o formato da consulta pública, em reuniões públicas ou outras formas de oitiva da comunidade local e de outras partes interessadas. De acordo com a autora, a generalidade do termo oitiva abre precedentes para qualquer estratégia de consulta, o que enfraquece a sua obrigatoriedade e dificulta a fiscalização de seu cumprimento.

Souza (2014) afirma que, no geral, as consultas públicas são realizadas somente para cumprir o que determina a Lei. Assim, o que ocorre de fato é o órgão gestor não ouvir a comunidade local afetada pela criação da UC. Por ser meramente uma consulta também não há qualquer obrigatoriedade de o órgão gestor encaminhar as discussões das oitivas, ou seja, acatar as deliberações e anseios da população. Ou seja, não há nenhuma garantia que a comunidade local terá de fato ciência ou anuência sobre a localização, dimensão, limites cartográficos e categoria de manejo.

O Decreto nº. 4.340/2002 também determina que órgão gestor proponente da UC necessitará assegurar que a nova unidade levará em consideração as condições, as necessidades sociais e econômicas locais e não divergirá das políticas públicas de gestão territorial e de recursos hídricos cabíveis para localidade. Todavia, tal como na consulta pública, o Decreto não diz como isso deve ser feito. Com isso, o que ocorre é que as UC continuam sendo criadas de forma centralizadora e autoritária, de cima para baixo. Porém, com estudos técnicos e consultas públicas que dão “uma aparência de legitimidade ao processo” (SOUZA, 2014, p. 444-445).

Assim, neste trabalho, questiona-se como a nova UC levará em consideração as condições, as necessidades sociais e econômicas locais e não divergirá das políticas públicas de

gestão territorial e de recursos hídricos cabíveis para localidade se o órgão gestor não é obrigado a encaminhar as discussões das oitivas, ou seja, acatar as deliberações e anseios da população?

Segundo o Decreto nº. 4.340/2002, o órgão gestor proponente precisará garantir os procedimentos administrativos necessários à criação da unidade, principalmente, o ato do poder público de criação do sítio⁹¹ e a alocação adequada de recursos financeiros necessários a gestão da futura UC (BRASIL, 2002). Porém, mais uma vez o Decreto não explicita que procedimentos administrativos seriam esses e como serão garantidos pelo órgão gestor os recursos financeiros necessários a gestão do futuro sítio, o que fragiliza mais uma vez o processo de criação de UC, além do funcionamento da unidade.

Em outra ponta, o SNUC dá a possibilidade de os órgãos gestores receberem recursos ou doações de qualquer natureza para a UC. No entanto, conforme Souza (2014), o problema da carência ou inexistência de recursos (financeiros, humanos, logísticos e infraestruturais) se dá exatamente pela falta de previsão deles no ato de criação, ou seja, a dependência do incerto, ou de fontes externas de captação.

Segundo Souza (2014), dentre os recursos necessários ao funcionamento pleno de uma UC, os financeiros são os mais problemáticos, pois sem eles não há como garantir a eficiência da gestão das UC, nem a quantidade e capacitação de seus técnicos (SOUZA, 2014).

Quanto ao processo de implantação de UC, o órgão gestor da unidade deverá instalar estruturas físicas necessárias a gestão do sítio. Além disso, o processo de implantação deverá contar com a participação efetiva das comunidades locais. Assim, mais uma vez, não há menção no Decreto nº. 4.340/2002 de como o órgão gestor irá garantir a participação durante o processo de implantação do sítio, quiçá uma participação efetiva. O Decreto também não determina qual é a infraestrutura mínima a gestão a ser implantada em um sítio recém-criado.⁹²

Em relação ao processo de gestão, os instrumentos gerais para qualquer categoria de manejo de UC⁹³ são: (a) Corredores Ecológicos⁹⁴ - porções de ecossistemas que ligam o interior

⁹¹ O regulamento legal de criação (Lei ou Decreto) da unidade deverá conter em seu texto: (a) a denominação ou nome; (b) a categoria de manejo; (c) os objetivos, geral e específicos; (d) os limites cartográficos, nesse caso conforme o Sistema Geodésico Brasileiro [SGB] (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE], 2005); (e) o valor da área da unidade, normalmente em hectares; (f) o órgão executor ambiental responsável por sua administração, ou seja, órgão gestor; e, (g) as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas (BRASIL, 2002).

⁹² Apesar de não ser uma determinação legal existe o indicativo de qual é a infraestrutura mínima de uma UC no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. Para mais informações ver o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, Consulta Gerar Relatório de UC.

⁹³ Segundo o MMA (s.d., Áreas Protegidas) os instrumentos que incidem na gestão de UC são: a) gestão territorial (Corredores Ecológicos, Mosaicos e Reserva da Biosfera); (b) gestão de Áreas Protegidas (Sítios do Patrimônio Natural e Sítios RAMSAR); e (c) gestão de UC (Plano de Manejo).

⁹⁴ Segundo o SNUC, não há obrigatoriedade do entorno de uma APA ser regulamentada como Zona de Amortecimento, ou das mesmas possuírem corredores ecológicos fora de seus limites cartográficos.

e exterior das UC, possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota. A partir deles se facilita a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência de áreas com extensão maior que aquelas dos fragmentos ecossistêmicos individuais; (b) Mosaicos - um conjunto de UC justapostas ou sobrepostas, independente da esfera do poder do órgão gestor dos sítios. O Mosaico é um modelo de gestão que tem como objetivo buscar a participação, integração e envolvimento dos gestores de UC e da comunidade local, além de compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável em um contexto regional; e (c) Plano de Manejo (MMA, s.d., Áreas Protegidas).

Dentre os três instrumentos supracitados, o Plano de Manejo é aquele que determina as normas, restrições e processos de gestão de um sítio.

Segundo SNUC e o Decreto nº. 4.340/2002, o Plano de Manejo é um documento técnico e oficial de orientação ao gestor onde estão determinados programas, projetos e ações de gestão a serem executados em um sítio. Ainda, o Plano de Manejo é um documento de normalização, pois é nele que se encontra o Zoneamento Ambiental e as restrições de uso e acesso aos recursos naturais e a ocupação humana. O Zoneamento Ambiental é responsável por organizar o espaço do sítio em diferentes zonas homogêneas, sob diferentes graus de proteção, restrições de uso e acesso aos recursos naturais e ocupações do meio.

De acordo com MMA (s.d., Áreas Protegidas), o Plano de Manejo deve ser elaborado em consonância com os objetivos de proteção ambiental da categoria de manejo do sítio. Ainda, ele deve incluir medidas para promover a integração da unidade à vida econômica e social das comunidades, locais e vizinhas, além de regras de visitação e pesquisas científicas, em áreas públicas. O Plano também tem que estar de acordo com os regulamentos legais e as políticas públicas ambientais e correlatas ao seu sítio.

A partir disso, afirma-se que as especificidades inerentes a gestão da categoria de manejo APA são instituídas, basicamente, pelo Plano de Manejo de cada um dos seus sítios.⁹⁵

Dentre as diretrizes gerais de gestão, as principais, que um gestor deve executar, são: (i) no prazo de cinco anos elaborar, aprovar e regulamentar o Plano de Manejo, em sua primeira fase e de cinco em cinco anos atualizá-lo e incrementá-lo; (ii) compor e regulamentar o Conselho Gestor; (iii) elaborar, aprovar e regulamentar o Regimento Interno do Conselho

⁹⁵ Tal como Plano de Manejo podem existir outros regulamentos legais, normas, planos, entre outros instrumentos específicos de um órgão gestor ou sítio que incidam sobre a gestão.

Gestor; (iv) controlar o uso público e a pesquisa⁹⁶; (v) elaborar, certificar e atualizar o (CNUC; e (v) seguir as orientações para a gestão do Roteiro Metodológico para a elaboração de Planos de Manejo, da categoria de manejo APA, do órgão gestor responsável pelo sítio.

O CNUC tem como objetivo disponibilizar informações oficiais sobre as UC. Em seu ambiente virtual são disponibilizadas para consulta e acompanhamento da sociedade um banco de dados. O CNUC também sistematiza as informações de seu banco de dados na forma de um relatório de dados consolidados das unidades, com cadastro finalizado. As informações do CNUC são dispostas como proposta para a criação de índices e indicadores sobre a implementação de UC, a conformidade com SNUC, a realização de diagnósticos, a identificação de problemas e a tomada de decisão. O cadastro de cada unidade, o preenchimento de suas informações e a atualização é feita pelos gestores ou pelo responsável legal da unidade (chefe) (MMA, s.d., CNUC).

De acordo com o Decreto nº. 4.340/2002, os Roteiros Metodológicos são os documentos oficiais de orientação aos gestores de UC para elaboração de Planos de Manejo e para gestão de sítios, sendo seus objetivos: (i) uniformizar conceitos e metodologias; (ii) fixar diretrizes para o diagnóstico de um sítio e dos programas de manejo; (iii) estabelecer prazos para a avaliação e revisão das fases dos Planos de Manejo; e (iv) orientar a implementação do sítio (funcionamento efetivo). Nesse contexto, os Roteiros Metodológicos devem ser elaborados conforme cada categoria de manejo de UC e cada esfera do poder público (federal, estadual e municipal)⁹⁷ (BRASIL, 2002).

Assim, como os Roteiros Metodológicos para a elaboração de Planos de Manejo de Áreas de Proteção Ambiental (ou, Roteiro Metodológico para Gestão de Áreas de Proteção Ambiental – RMGA) são os documentos oficiais de orientação aos gestores para criação, implantação e gestão de seus sítios, percebe-se que tais documentos acabam por se tornar no elemento basilar que institui o modelo de gestão da categoria de manejo APA, que será materializado na forma de um Plano de Manejo.

Segundo SNUC e o Decreto nº. 4.340/2002, todo sítio deve possuir um Conselho Gestor e esse deve ser presidido pelo chefe da unidade⁹⁸. O caráter do conselho pode ser consultivo ou

⁹⁶ O controle do uso e acesso aos recursos naturais e da pesquisa em áreas públicas são responsabilidade do órgão gestor. Em áreas particulares cabe ao proprietário controlar essas atividades, sendo responsabilidade do órgão gestor fiscalizá-los.

⁹⁷ Os Roteiros Metodológicos para Elaboração de Planos de Manejo de cada categoria de manejo e cada esfera do poder público deveriam ser elaborados em até 180 dias a contar da data de publicação do Decreto nº. 4.340/2002 no Diário Oficial da União (BRASIL, 2002).

⁹⁸ Existe grande confusão sobre que é o Chefe de uma UC. O Chefe de uma UC é o chefe do órgão ambiental gestor da unidade, em função dos conselhos não possuírem autonomia financeira e, no caso dos consultivos, administrativa. Dessa forma, o presidente do Conselho será sempre o chefe do órgão ambiental gestor da

deliberativo, conforme as indicações do SNUC para categoria de manejo. No caso de sítios da categoria de manejo APA, o Conselho Gestor pode ser consultivo ou deliberativo, a critério do órgão gestor, uma vez que o SNUC não pré-determina seu caráter (BRASIL, 2000; 2002).

Sobre a função do Conselho Gestor, segundo a Portaria ICMBio nº. 09 (2017), compete aos Conselheiros: (i) elaborar aprovar seu Regimento Interno e exigir do poder público ato legal de regulamentação do conselho e de seu regimento; (ii) acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo e no caso do deliberativo aprovar o Plano; (iii) integrar a UC com as demais UC e Áreas Protegidas *lato sensu* sobrepostas ou adjacentes; (iv) compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com o sítio; (v) avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão gestor em relação aos objetivos de proteção ambiental; (vi) opinar, no caso do Conselho Consultivo, ou ratificar, no caso do Deliberativo; (vii) opinar ou aprovar a gestão compartilhada, acompanhar o processo de gestão da OSCIP e recomendar ou decidir sobre a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade; (viii) manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto ambiental negativo no sítio, mosaicos ou corredores ecológicos; e, (ix) propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso; e, (x) preencher e atualizar o CNUC.

Quanto os instrumentos no âmbito de atuação do Conselho Gestor, têm-se: (i) resoluções⁹⁹; (ii) moções¹⁰⁰; (iii) recomendações ou decisões¹⁰¹; (iv) proposições¹⁰²; (v) instruções normativas¹⁰³. No caso, as Resoluções e Instruções Normativas, tanto do órgão gestor quanto do Conselho Gestor, não podem estar em desacordo com os regulamentos legais vigentes. Ainda, o Conselho Gestor não tem autoridade administrativa para legislar, ou seja, fazer leis. Assim, uma Resolução não tem a mesma função e o poder de uma Lei (MMA, 2017, CONAMA).

unidade. O gestor da unidade em outra via é aquele que lidera o processo de gestão. Ele normalmente é indicado pelo chefe do órgão ambiental gestor da unidade e nomeado por ato do chefe do executivo. Todavia, não há restrições quanto à nomeação em Lei podendo haver indicação ou deliberação pelo conselho (BRASIL, 2000).

⁹⁹Quando se tratar de deliberação vinculada a diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais no âmbito da UC;

¹⁰⁰Quando se tratar de manifestação, de qualquer natureza, relacionada com a temática ambiental no âmbito da UC;

¹⁰¹Quando se tratar de manifestação, em caráter consultivo ou deliberativo, acerca da implementação de políticas, planos, programas, projetos, ações e normas relacionadas com a temática ambiental no âmbito da UC;

¹⁰²Quando se tratar de matéria ambiental no âmbito da UC a ser encaminhada aos Conselhos de Ambiente (federal, estadual e municipal, conforme competência), ou similares, comitês de bacia (federal, estadual e municipal, conforme competência), órgãos legislativos conforme competência, entre outros;

¹⁰³ Quando se tratar de estabelecer procedimentos administrativos no âmbito do funcionamento da UC e do Conselho Gestor.

Nesse quesito, Kinouchi (2014) relata que um problema comum na criação dos atos normativos¹⁰⁴ é que os agentes¹⁰⁵ que os elaboram têm pouca experiência na função normalizadora e, não raro, a redação das minutas acabam por ficar aquém do escopo necessário, ou além dos limites da governança institucional.

Em relação à composição do Conselho Gestor, as instituições-membro da Sociedade Civil Organizada com assento no Conselho Gestor podem indicadas ou eleitas. Quanto aos seus representantes titulares ou suplentes, eles normalmente são indicados ou eleitos pelas suas instituições partes (ICMBIO, 2014).

As instituições-membro da Sociedade Civil Organizada com assento no Conselho Gestor devem contemplar, quando possível, a comunidade científica e organizações não-governamentais ambientalistas, com atuação comprovada na região da unidade, além de grupos: da população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes de Comitês de Bacia Hidrográfica (BRASIL, 2002).

As instituições-membro do Poder Público com assento no Conselho Gestor geralmente são indicadas pelo órgão gestor, tal como os representantes titulares ou suplentes normalmente são indicados pelas suas instituições de origem (ICMBIO, 2014). Os órgãos públicos com assento no Conselho Gestor devem contemplar, quando couber, os órgãos ambientais federais, estaduais e municipais, além de áreas correlatas ou de interesse como: pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia e povos indígenas e assentamentos agrícolas (BRASIL, 2002).

O número de instituições-membro em um Conselho Gestor deve ser, sempre que possível, paritário, conforme as peculiaridades regionais (BRASIL, 2002). Ou seja, número de instituições-membro da Sociedade Civil Organizada igual ao do Poder Público, excetuando-se no caso dos Conselhos Gestores deliberativos, onde esses deverão ser compostos em sua maioria por representações das populações tradicionais locais. O mandato de uma composição do Conselho Gestor é de dois anos, renovável por igual período, a contar à data da posse dos Conselheiros (ICMBIO, 2014).

Quanto às inovações legais que incidem na gestão de UC e especificamente sobre a categoria de manejo APA, cabe destacar alguns pontos importantes do arcabouço legal ambiental brasileiro:

¹⁰⁴ Plano de Manejo, Zoneamento Ambiental, restrições de uso e acesso aos recursos naturais, restrições de ocupação humana, Portarias, Resoluções e Instruções Normativas.

¹⁰⁵ Nesse caso, os Conselheiros ou gestores.

4.5.3 Inovações legais que incidem na gestão de APAs

Segundo Vallejo (2017), os recursos financeiros destinados para a pasta do ambiente são muito menores que as outras pastas do poder público, como educação, segurança e saúde, por exemplo. Ainda, usualmente, há uma baixa execução dos poucos recursos financeiros destinados a pasta do ambiente. Com isto, a maior parte do dinheiro utilizado para gestão, planejamento, programas, projetos, ações e atividades em uma UC advém do instrumento de Compensação Ambiental, que, em geral, são aplicados em sítios do Grupo de Proteção Integral. Assim, as UC do Grupo de Uso Sustentável, dentre elas as APAs, costumam carecer de recursos financeiros para suas atividades cotidianas.

Numa tentativa de mudar esse cenário, o art. 36, § 4º da Lei Federal nº 13.668/2018, alterou o dispositivo do SNUC que fala sobre a destinação da compensação ambiental, abrindo precedente para esses recursos financeiros serem aplicados à interesse público em “em unidades de conservação de posse e domínio públicos do grupo de Uso Sustentável”. Todavia, ainda é recente a referida mudança, o que possivelmente faz com que não tenham sido encontradas informações se as APAs estão ou não recebendo o repasse da compensação ambiental.

Nesse contexto, existem outras fontes de recursos financeiros que podem ser aplicados em UC, portanto em APAs, são elas: Medidas Compensatórias referentes ao processo de Licenciamento Ambiental, Fundos do Meio Ambiente, ICMS Ecológico e TAC. Todavia, a aplicação das verbas em UC não é condicionada por Lei.

No caso das Medidas Compensatórias os recursos derivados da instalação ou operação de um projeto em Licenciamento Ambiental devem ser prioritariamente aplicados no mesmo local do projeto ou na mesma sub-bacia hidrográfica onde ocorrerá ou ocorreu o impacto ambiental negativo inevitável.

Outra inovação legal advém do Decreto nº 6.514 de 2008 que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, ao estabelecer o processo administrativo federal para apuração dessas infrações, e dá outras providências. Tal regulamentação abarca o instrumento denominado como TAC. Nele o infrator converte a multa em serviços de preservação, conservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, sem o prejuízo de reparar o dano ambiental cometido (Decreto Federal nº. 9.179/2017), ou seja, um tipo específico de medida compensatória.

A inovação desse instrumento relativo às APAs encontra-se no inciso VII, §1º onde projetos de recuperação de vegetação nativa podem ser executados em imóveis rurais cadastrados no CAR, ou seja, em áreas particulares e não somente em áreas de domínio público. Cabe salientar que muitas vezes os serviços de preservação, conservação, melhoria e

recuperação da qualidade do meio ambiente não são executados pela carência de um banco de áreas públicas disponíveis.

4.5.4 Diretrizes específicas para gestão de APAs

4.5.4.1 Elaboração de Plano de Manejo de APAs

Segundo Kinouchi (2014), os Planos de Manejo são estruturados em três dimensões básicas: a declaratória, a normativa e a programática.

A dimensão declaratória é composta por um ato declaratório, destinado a informar a sociedade sobre os atributos elementares do sítio (caracterização socioambiental), a razão de sua existência (missão institucional¹⁰⁶), a importância para proteção ambiental (declaração de significância¹⁰⁷) e a situação quadro a qual se pretende alcançar com a implementação da unidade, ou seja, a execução das intervenções planejadas (visão de futuro¹⁰⁸).

Por ser um documento de comunicação com a sociedade, os Planos de Manejo devem possuir uma construção textual, linguagem e forma de apresentação com base na Prestação de contas e Transparência. Assim, a caracterização socioambiental deve focar em cumprir a sua função essencial que é: comunicar, com clareza e objetividade, as informações sobre a conjuntura ambiental, social e institucional em que a unidade está inserida e fornecer as bases necessárias para facilitar o esclarecimento e a sensibilização da comunidade local na defesa do sítio e na sua implementação (KINOUCI, 2014).

A segunda dimensão, ou dimensão normativa do Plano de Manejo, trata da elaboração estruturada e coerente de todas as suas normas administrativas que regulam o uso e acesso aos recursos naturais e a ocupação humana, permitidos ou restringidos, em cada porção de área do

¹⁰⁶ A missão institucional da APA consiste em uma declaração curta, direta e explícita da razão de existência do sítio. Ela busca definir de forma clara e facilmente compreensível, quais são os princípios, determinações (compromissos) e objetivos (propósitos) fundamentais que governam a gestão da unidade. Ela visa estabelecer e difundir um senso comum orientador e unificador de práticas e ações desenvolvidas pelo sítio. Sua elaboração deve envolver os diferentes atores correlatos a APA para que os seus resultados tenham significado para todos (KINOUCI, 2014).

¹⁰⁷ A declaração de significância explicita a importância da APA à comunidade local, além do seu significado no contexto ambiental, social e institucional. A função do ato declaratório é sensibilizar todos os atores correlatos a unidade de forma que se informe o papel que o sítio detém e exerce no SNUC, sua representatividade e singularidade, seus atributos, sua função na proteção ambiental, pesquisa, uso dos recursos naturais, educação e provisão de bens e serviços que são essenciais para sociedade (KINOUCI, 2014).

¹⁰⁸ “A visão de futuro consiste numa representação consensual de um estado ou condição ideal altamente desejável e, sobretudo, possível, de ser alcançada em um médio prazo (5 a 10 anos)” (KINOUCI, 2014, p. 235-236). Sua elaboração é coletiva, pactuada e deve envolver os diversos atores sociais correlatos ao sítio. A função da visão de futuro é explicitar para a comunidade local e os usuários a importância da APA e os desafios que precisam ser prioritariamente enfrentados pelos gestores rumo ao alcance dos objetivos de proteção ambiental do sítio (KINOUCI, 2014).

sítio. Segundo Kinouchi (2014), as normas administrativas constituintes dos Planos de Manejo e seus documentos acessórios são atos jurídicos fortes, que condicionam e modelam as expectativas e o comportamento da sociedade no sítio. Tais normas são regras jurídicas, e, por isso, elas precisam ser claras, objetivas e, principalmente, coerentes com os regulamentos legais vigentes, além de restritas ao âmbito das questões que compõe ao órgão gestor e ao Conselho Gestor normatizarem.

Kinouchi (2014) agrupa as normas administrativas em três tipos: (i) Zoneamento Ambiental¹⁰⁹; (ii) as regras gerais de ordenamento, orientação e controle dos modos de vida e das atividades locais¹¹⁰; e, (iii) os regulamentos específicos de orientação a processos e atividades da gestão do sítio (KINOUCI, 2014).

O primeiro tipo de normativas são as de maior interesse social do Plano de Manejo, pois elas estabelecem os locais e as formas possíveis de utilização do sítio pela comunidade local e usuários. Nesse caso, cada zona homogênea constituinte do Zoneamento Ambiental possui normas com propósitos e regras específicas de controle que não são flexíveis (KINOUCI, 2014)¹¹¹.

No segundo tipo de normativas se encontram as normas específicas de um sítio. São aquelas que condicionarão a gestão e a realização de certos modos de vida e atividades no interior da unidade. Elas também são regras fortes, mas diferenciam-se das primeiras pelo seu caráter ordinário, ou seja, de regulamentação de questões de competência do órgão gestor e que dizem respeito as suas tarefas e decisões exclusivas (KINOUCI, 2014).

O terceiro tipo envolve normativas menores, de ação local, sobre uma atividade específica e singular, ou a um processo da gestão do sítio. Tais normas definem níveis técnicos, práticas e padrões a serem seguidos para o bom andamento de um determinado programa, projeto, atividade ou ação estratégica (KINOUCI, 2014).

De acordo ainda com esse autor, embora todas as três sejam normas administrativas, não é interessante expressá-las em sua totalidade no Plano de Manejo. Os atos ordinários da gestão do terceiro tipo, por exemplo, possuem uma natureza dinâmica de formulação e, por isso, necessitam de instrumentos jurídicos com maior flexibilidade de constituição e destituição.

¹⁰⁹ Restrições de uso e cobertura da terra de cada zona homogênea constituinte do Zoneamento Ambiental.

¹¹⁰ Permissões ou restrições ao uso e acesso aos recursos naturais.

¹¹¹ As normas são válidas e iguais para zonas homogêneas de mesma nomenclatura, não importando a categoria de manejo ou a localização do sítio no território nacional. P.ex.: Uma ZPVS deverá possuir as mesmas restrições independentemente de pertencer a um Parque Nacional ou uma Área de Proteção Ambiental, do estado do Rio de Janeiro ou Amazonas.

Assim, outros instrumentos podem ser mais eficientes que o Plano de Manejo para expressar essas normas, tais como Portarias, Resoluções ou Instruções Normativas, conforme o caso.

A terceira dimensão, ou dimensão programática, diz respeito à programação de um conjunto específico de intervenções (ações estratégicas). Elas escolhidas e pactuadas com o Conselho Gestor, cujo cumprimento, na forma do alcance dos seus resultados, espera-se que possa levar a unidade à condição idealizada na sua visão de futuro (KINOUCI, 2014).

Sobre a problemática dos Planos de Manejo, Palavizini (2012) diz que os Planos de Gestão ou de Manejo surgiram como a solução para os problemas relacionados ao uso desenfreado dos recursos naturais, a ocupação e a urbanização desordenada. Neste trabalho será adotado Plano de Manejo em detrimento de Plano de Gestão em função dele ser o termo definido na Lei Federal nº. 9.985 de 2000 em seu artigo n.2, XVII.

O autor relata que sob o olhar do especialista percebeu-se que “a cidade quer urbanizar, o município quer crescer, o estado quer controlar e o país quer experimentar, e que todos juntos querem garantir o seu espaço de poder” (PALAVIZINI, 2012, p.3). Dessa forma entendeu-se que o problema se relacionava à falta ou à má gestão. Porém, esse autor pondera que os maravilhosos Planos vistos como salvadores não foram implementados ou não alcançaram a sua eficácia. Para Palavizini (2012), apesar dos Planos de Manejo serem embasados em técnicas de representação do ambiente e apresentarem modelos complexos do mesmo, faltam neles algo para se alcançar o mundo melhor: a participação popular.

Já para Irving (2014) e Marinelli (2014), os Planos de Manejo são instrumentos técnicos voltados à construção de pactos sociais. Segundo os autores, usualmente, sua premissa é que a gestão local é estática e as condições (contexto) para sua execução estão previamente garantidas. Assim, os Planos costumam ter como base um mundo ideal de gestão, no qual as UC devem atingir seus objetivos de proteção ambiental, ao invés de um contexto formado por uma combinação de fatores dinâmicos, interconectados e factíveis num determinado conjunto de prioridades, ou seja, adaptável às mudanças no tempo e espaço.

Por isso, não é incomum que muitos programas, projetos, atividades e ações estratégicas determinadas nos Planos de Manejo percam sentido, dois a três anos após sua elaboração (IRVING, 2014; MARINELLI, 2014), o que leva a um engessamento da parte operacional do sítio.

Ainda, são crescentes as reclamações sobre a baixa qualidade dos Planos de Manejo que, a grosso modo, possuem conteúdo extenso, custo elevado, muito tempo requerido para sua finalização e alto grau de complexidade técnica e científica de compreensão. Assim, costuma

ocorrer uma baixa aderência do seu Planejamento no dia-a-dia da gestão das UC e, conseqüentemente, uma baixa eficiência da gestão dos sítios (KINOUCI, 2014).

Kinouchi (2014) adverte que essa problemática não é novidade. Muitas dessas questões sobre os Planos de Manejo têm sido repetidas há mais de 30 anos. Todavia, ainda permanece o desafio de se elaborar Planos de Manejo objetivos e factíveis, que realmente atendam às necessidades de gestão e que sejam flexíveis e adaptáveis às rápidas mudanças que as múltiplas realidades impõem às UC.

A elaboração de Planos de Manejo e seu uso na gestão de sítios são prerrogativas legais. Porém, o Plano é um documento de orientação e, mesmo que ele seja adequado, sozinho ele não é a solução para os problemas de gestão, ou seja, ele não pode configurar um fim em si mesmo (PALAVIZINI, 2012; KINOUCI, 2014).

Portanto, como qualquer instrumento de apoio à gestão, seu sucesso deve estar na sua capacidade de orientar adequadamente os processos da gestão, de subsidiar a articulação e mobilização dos atores sociais e, com isso, auxiliar o gestor a transformar permanentemente o ambiente onde o sítio está inserido, com horizonte no alcance dos propósitos para os quais a UC foi criada. Nesse contexto, como instrumento de gestão, um Plano de Manejo precisa ser exequível e operacional na sua capacidade de condicionar o ordenamento e a gestão da UC (KINOUCI, 2014).

Assim, se impõe uma complexidade desafiadora ao caráter normativo e programático dos Planos de Manejo. O caráter normativo exige que as restrições de uso e acesso aos recursos naturais e da ocupação humana contidas em seu texto também sigam os ritos processuais típicos da publicidade dos atos administrativos do poder público.¹¹² Em contrapartida, o caráter programático dos Planos de Manejo impõe uma lógica oposta, requer que as ações programadas estejam também sujeitas aos princípios da boa gestão administrativa, ou seja, que sejam pensadas, avaliadas e reprogramadas com rapidez, de modo a responder adequadamente às necessidades do sítio (KINOUCI, 2014).

Com base nessa linha de pensamento, esse caráter programático envolve os Planos de Manejo serem pautados na boa governança e em uma gestão adaptativa, de modo que eles respondam adequadamente às necessidades da gestão da UC. O Quadro 20 mostra a diferença entre uma gestão conservadora e uma gestão adaptativa de UC.

Quadro 20: Diferenças entre uma gestão conservadora e uma gestão adaptativa de UC.

¹¹² Para o Plano de Manejo e seus documentos acessórios terem efeito legal requer-se suas publicações em Diário Oficial, inclusive com o cumprimento de um novo rito de publicação caso haja qualquer alteração futura necessária (KINOUCI, 2014).

Gestão Conservadora	Gestão Adaptativa
Segregação ou centralização entre planejamento e execução – O órgão gestor planeja e executa; Conselho gestor e órgão gestor planejam e órgão gestor executa	Planejamento transescalar (distintas esferas do governo), integrado ao conselho gestor (representantes x representados) e adaptado as múltiplas realidades, visões de mundo, inter-relações, modos de vida, atividades, regimes de apropriação dos recursos naturais e conhecimentos dos atores locais.
Linearidade entre as etapas programadas: planejamento > ação > avaliação > reformulação.	Planejamento, ação, avaliação e reformulação concomitantes, sistematizadas e não sequenciais - “Planefazendo” por meio de conhecimentos técnico-científicos integrados aos não científicos e aos princípios das boas práticas e da boa governança
Enfoque racional e formal – previsibilidade, durabilidade e rigidez dos objetivos	Enfoque adaptativo - Objetivos claros pautados em metas mensuráveis e alcançáveis, definidos de acordo com as realidades do local (infraestrutura, recursos e dinâmica das inter-relações do ambiente) associados a um enfoque oportunista e incremental (imprevisibilidade e volatilidade dos objetivos; flexibilidade e abertura a improvisação)
Endógeno – avaliações sobre o contexto local e atores com interesse na UC (atores a favor e contra a unidade; externalidades; e conflitos). Decisões pautadas em critérios políticos e/ou técnico-científicos	Exógeno – avaliações sobre as múltiplas visões de mundo de atores, seus modos de vida, realidades, atividades, regimes de apropriação dos recursos naturais, conhecimentos e inter-relações do ambiente, local e do entorno. Decisões pautadas em múltiplos critérios
Planejamento Estratégico – Definição pelo órgão gestor e/ou conselheiros de programas, projetos e ações a serem seguidos	Planejamento Adaptativo – a elaboração das estratégias e suas execuções são norteadas pelas deliberações do Conselho Gestor (dinâmica representantes/representados), com base nas múltiplas visões de mundo, modos de vida, realidades, atividades, regimes de apropriação dos recursos naturais, conhecimentos e inter-relações do ambiente
A Lei regula e estabelece os planos: com seus programas, projetos e ações	A Lei regula e estabelece o Plano, mas ele deve ser constantemente adaptado de acordo com as deliberações do conselho gestor, por meio de: resoluções, decisões, moções, proposições e recomendações
Decisões centralizadas e com foco em interesses e objetivos de atores/grupos com representação e/ou poder	Deliberações do Conselho Gestor com base nos anseios dos atores/grupos aos quais eles representam. Além, da constante comunicação com outros atores/grupos da localidade ou interessados na UC
O desempenho ambiental é mensurado ao se cumprir os planos, programas, projetos e ações com base em metas e indicadores (eficácia)	Desempenho ambiental com base em resultados – aumento contínuo da eficiência da gestão da Unidade de Conservação da Natureza, Categoria, Grupo e dos Sistema (Nacional, Estadual e Municipal) como um todo
Planejamento ocasional - realizado em intervalos regulares ou motivados por crises	Planejamento contínuo – Planejamento adaptado as inter-relações do ambiente em constante evolução no tempo e espaço
Reproduz a ordem atual, reforça o <i>status quo</i> .	Promove a distribuição justa dos ônus e bônus da Unidade de Conservação da Natureza

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: Kinouchi (2014).

De acordo Kinouchi (2014), a maior parte dos problemas atribuídos aos Planos de Manejo são relacionados à cultura de gestão do governo brasileiro, que marcou seu viés de planejador. Para ele, prevaleceram, nesses 30 anos, os modelos de gestão mecanicistas, com base em premissas segmentadas e lineares entre as etapas do processo de gestão (planejamento > implementação > avaliação). Frequentemente esse viés produz disfunções como: (i) brechas

entre o planejamento e a ação; (ii) rigidez entre os processos de gestão; (iii) excesso de tecnicismo; (iv) falta de integração entre os instrumentos de gestão, especialmente os de planejamento e orçamento; e (v) deficiência na adaptação do planejamento.

Diante dessa problemática, a legislação ambiental brasileira previu o estabelecimento de um marco técnico para orientar o processo de elaboração dos Planos de Manejo. Tal instrumento deve atuar como “roteiro metodológico básico”, que deve ser produzido pelos órgãos gestores do SNUC e atualizado de acordo com os conhecimentos e regulamentos legais na história das práticas (KINOUCI, 2014).

Ainda de acordo com esse autor, a função dos Roteiros Metodológicos para Gestão¹¹³ é delimitar um conjunto coerente e sistemático de procedimentos a serem seguidos na elaboração dos Planos de Manejo, conforme as peculiaridades dos diferentes grupos e categorias de manejo que estruturam o SNUC. Eles ainda devem responder adequadamente ao modo de organização das instituições responsáveis pela gestão de UC, nas distintas esferas governamentais (federal, estadual e municipal).

Especificamente, no caso da categoria de manejo APA, levanta-se o questionamento: as orientações dos Roteiros Metodológicos para Gestão de Áreas de Proteção Ambiental (RMGA) são adequadas aos objetivos de uma APA, bem como aos processos de gestão dos sítios dessa categoria de manejo?

A premissa é que os problemas na gestão de APAs encontrados na literatura consultada podem indicar que os RMGAs não tenham gerado o salto qualitativo que os órgãos gestores esperavam para a gestão. Da mesma maneira, acredita-se que os Planos de Manejo não sejam suficientes para se garantir efetividade da proteção ambiental e a eficiência da gestão das APAs.

4.5.4.2 Roteiros Metodológicos para Gestão de APAs

Uma busca nos sítios *on-line* do MMA, ICMBio e de todos os órgãos gestores de APA estaduais e municipais com intuito de encontrar documentos referentes à gestão e elaboração de Planos de Manejo da categoria de manejo APA revelou a existência somente do Roteiro Metodológico para Gestão de Áreas de Proteção Ambiental (RMGA) do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais (IBAMA, 2002) e do Roteiro Metodológico para Elaboração de Planos de Manejo – Áreas de Proteção Ambiental, do Instituto Estadual do Ambiente-RJ (INEA, 2014)¹¹⁴.

¹¹³ Aqui intitulados dessa forma a fim de planificar as nomenclaturas que variam na literatura consultada.

¹¹⁴ Aqui também sobre a sigla RMGA, a fim de planificar as discussões.

A partir dessa busca, evidenciou-se dois problemas: (i) excetuando-se o estado do Rio de Janeiro, todos os estados da federação e municípios não possuem RMGA, como determina o Decreto nº. 4.340/2002, ou seja, carecem de um documento norteador do processo de gestão de APA; (ii) o RMGA da esfera federal encontra-se desatualizado em um horizonte de 17 anos, além disso, cabe destacar que o RMGA foi revogado no final de 2018 e não foi substituído¹¹⁵ até a presente data¹¹⁶. Desta forma, excetuando-se o estado do Rio de Janeiro, existe uma lacuna quanto aos instrumentos, diretrizes e restrições para subsidiar a gestão de APA, uma vez que os RMGAs são considerados nesta tese como o elemento basilar que institui o modelo de gestão da categoria de manejo APA.

Em virtude da importância dos RMGAs, a seguir é apresentada uma leitura crítica dos mesmos.

Segundo Jeronimo, da Silva e Fonseca (2016), os RMGAs são documentos oficiais e específicos para orientar os gestores de APA. O RMGA do IBAMA (2002), por exemplo, propõe uma linha de pensamento e procedimentos metodológicos a fim de que as APAs promovam o desenvolvimento sustentável, por meio da implementação (estabelecimento) de sítios da categoria de manejo. Dessa forma, na sua concepção, o RMGA do IBAMA (2002) preconiza para a categoria de manejo APA e de seus sítios a visão de mundo do Paradigma Ecológico. Segundo o Roteiro, esse Paradigma materializado através do conceito de Desenvolvimento Sustentável pode auxiliar o gestor a reverter a visão de mundo do paradigma moderno.

O Paradigma Ecológico e o conceito de Desenvolvimento Sustentável previstos no RMGA do IBAMA (2002) segundo Jeronimo, da Silva e Fonseca (2016) não subsidiam a ruptura do paradigma moderno. Para os autores, na verdade, houve historicamente a cooptação do Paradigma Ecológico e do conceito de Desenvolvimento Sustentável pelo paradigma moderno e, com isso, a manutenção da visão de mundo dominante através da ideia que a técnica e a ciência podem solucionar a crise ambiental.

Ainda, tal fato impossibilita a proposta do RMGA do IBAMA (2002), além do alcance dos objetivos da categoria de manejo APA. A causa disso envolve a ruptura da natureza-cultura promovida pela visão de mundo preconizada pelo Roteiro e, por essa visão, não possibilita ações dinâmicas e interativas (JERONYMO; DA SILVA; FONSECA, 2016).

O Plano de Manejo, caso não represente as múltiplas realidades, visões de mundo, inter-relações, modos de vida, atividades, regimes de apropriação dos recursos naturais e

¹¹⁵ Portaria MMA nº. 1.163 de 27 de dezembro de 2018.

¹¹⁶ 02/06/2019.

conhecimentos dos atores locais, pode acirrar ainda mais os conflitos existentes, uma vez que os processos de gestão orientados pelo Plano irão restringir a ação humana dentro dos limites cartográficos da APA, além de nortear a tomada de decisão da gestão. Dentro da visão de mundo proposta pelo RMGA do IBAMA (2002) torna-se complicado promover debates com abertura e tolerância, com os próprios atores sociais buscando dirimir seus conflitos, algo que por si só, já é de difícil execução (JERONYMO; DA SILVA; FONSECA, 2016).

Em contrapartida, o RMGA do INEA (2014) orienta os gestores a almejem para as APAs um desenvolvimento econômico e social do território e da qualidade de vida das comunidades locais, algo que vai além do entendimento de desenvolvimento como crescimento econômico. Destaca-se, a diferença entre o desenvolvimento sustentável do RMGA do IBAMA (2002) e o com sustentabilidade do RMGA do INEA (2014). A diferença está no foco.

Segundo Sachs (2002), à sustentabilidade não procura necessariamente o desenvolvimento econômico e sim alternativas que englobem as oito dimensões da sustentabilidade, ou seja, a ruptura com o paradigma vigente, algo que se aproxima do desenvolvimento como extensão de capacidades e graus de liberdade de Sen (2000; 1993).

De acordo com Jeronimo, da Silva e Fonseca (2016), o RMGA do IBAMA (2002) orienta ao gestor que a implementação de uma APA somente ocorre ao final da elaboração e execução do Plano de Manejo e de seu Zoneamento Ambiental, em sua terceira fase, o que também orienta o RMGA do INEA (2014). Então, segundo o SNUC, se o gestor tem cinco anos a partir da data de criação do sítio para elaborar, aprovar e regulamentar a primeira fase do Plano de Manejo e, mais cinco anos para fazer o mesmo para a segunda fase e mais cinco anos para a terceira, ou seja, são 15 anos para uma APA ser implementada, caso seu Plano de Manejo seja executado de forma adequada.

Tal quadro, além de revelar uma fragilidade dos sítios da categoria de manejo APA, mostra que para os dois Roteiros, o Plano de Manejo é um fim a ser almejado e alcançado pelos gestores (JERONYMO; DA SILVA; FONSECA, 2016). Algo passível de crítica, pelo Plano não ser por si só a solução para os problemas de gestão de um sítio (KINOUCI, 2014).

Outra questão observada, conforme Jeronimo, da Silva e Fonseca (2016), é que o RMGA do IBAMA (2002) recomenda a gestão de acordo com um enfoque sistêmico, processual e participativo. Fato que também ocorre no RMGA do INEA (2014).

Contudo, segundo Kinouchi (2016), o que se observa nas APAs é uma gestão segmentada e linear entre as etapas do processo de gestão. Ainda, as APAs são administradas por um modelo de gestão mecanicista, normalmente com brechas entre o planejamento e a ação,

o que causa a rigidez, o excesso de tecnicismo, a falta de integração entre os instrumentos de gestão e, como consequência, a deficiência na gestão adaptativa.

No quesito do planejamento do espaço, o RGMA do IBAMA (2002) recomenda aos gestores diferentes modalidades que se diferenciam na prática e em conceitos. Nele são encontradas citações de que o planejamento da APA deve ser realizado em nível de território, região, paisagem, localidade, lugar e, principalmente, biorregião. Ainda, se define no RGMA do IBAMA (2002) a unidade espacial de planejamento, por vezes, como microbacia, bacia e sub-bacia hidrográfica, que também são diferentes quanto ao conceito. Além disso, não é mencionada uma unidade espacial mínima de planejamento, necessária ao reconhecimento de zonas homogêneas que irão compor o Zoneamento Ambiental (JERONYMO; DA SILVA; FONSECA, 2016)¹¹⁷.

Em primeiro lugar, para Kinouchi (2014), os Roteiros Metodológicos possuem uma função meramente instrumental. Assim, não cabe a um Roteiro Metodológico definir ou redefinir conceitos estruturantes que já foram previamente consagrados na instituição do arcabouço legal ambiental, fato recorrente no RGMA do IBAMA (2002), de acordo com Jeronymo, da Silva e Fonseca (2016). Em adendo, o RMGA do IBAMA (2002) também apresenta uma gama de conceitos diferentes a serem utilizados na elaboração do Plano de Manejo, que nem sempre são complementares, o que pode causar confusão aos gestores e, com isso, dificultar o controle do uso e cobertura da terra da APA (JERONYMO; DA SILVA; FONSECA, 2016).

Por outro lado, o RMGA do INEA (2014) delimita o território como modalidade de planejamento espacial, algo já consagrado no arcabouço legal ambiental brasileiro, inclusive no SNUC. O documento também consagrou a sub-bacia hidrográfica em uma escala de mapeamento de 1:25.000, como a base para o planejamento do espaço. Não foi encontrado recomendação de unidade espacial mínima nos dois Roteiros, tanto do IBAMA (2002) como do INEA (2014).

Uma inovação encontrada no RMGA do INEA (2014) em relação ao RMGA do IBAMA (2002) é que no primeiro se veem as APAs como Zonas de Amortecimento de UC de Proteção Integral. Segundo o RMGA do INEA (2014) as APAs são assim classificadas, pois elas devem ser “estabelecidas no entorno das zonas núcleo, ou entre elas; têm por objetivos minimizar os impactos negativos sobre esses núcleos e promover a qualidade de vida das populações da área, especialmente as comunidades tradicionais” (INEA, 2014, p. 19)

¹¹⁷ Para mais informações consulte LANG e BLASCHKE (2009).

Essa visão envolve a integração das UC na forma de corredores ecológicos de alto fluxo de biodiversidade e mosaico preconizada pelo SNUC, o que fornece uma proteção extra às categorias de manejo do Grupo de Proteção Integral e às comunidades locais. Segundo RMGA do INEA (2014), fica claro que para essa estratégia ser concretizada depende-se de uma implementação adequada das APAs.

Nesse sentido, de acordo com RMGA do IBAMA (2002), para um Plano de Manejo avançar em fases depende-se de vontade política da execução das ações planejadas, do envolvimento dos atores sociais e o cumprimento das atividades necessárias (JERONYMO; DA SILVA; FONSECA, 2016).

A evolução dos Planos de Manejo também deve ser mesurada conforme indicadores quali e quantitativos. O ordenamento do espaço e as normas de restrição devem ser partes do Plano, pois, conforme o RMGA do IBAMA (2002), elas constituem as diretrizes espaciais de uso e cobertura da terra e de utilização dos recursos naturais (JERONYMO; DA SILVA; FONSECA, 2016).

Ambos, ordenamento e normas, devem ser formulados a partir do grau de conhecimento da APA, sua biodiversidade, dificuldades, conflitos, oportunidades e potencialidades, decorrentes da realidade ambiental identificada. A análise do ambiente deve ser simultânea à identificação dos problemas e oportunidades, bem como realizada com participação dos atores sociais interessados, para assim se definir um Plano de Manejo com um cenário futuro favorável para a consolidação dos objetivos da APA (JERONYMO; DA SILVA; FONSECA, 2016).

Ainda segundo esses autores, o RGMA do IBAMA (2002) se estrutura conforme as três fases principais do Plano de Manejo, a fim de orientar os gestores na sua elaboração e implementação. Ainda, o Roteiro orienta que a gestão de APAs deve se apoiar em três focos: planejamento estratégico, planejamento participativo e gestão da qualidade ambiental.

O planejamento estratégico visa à elaboração de análises estratégicas da gestão e o prognóstico de cenários futuros, a fim de ampliar a capacidade de formulação de decisões, estratégias, metas e atividades adequadas para enfrentar os problemas e consolidar a missão institucional da APA, por meio da verificação de pressões, ameaças e oportunidades associados aos objetivos. Além disso, deve-se considerar as “forças interagentes” (restritivas ou propulsoras) e avaliar no presente e futuro, seus comportamentos e, relações com ambiente externo e interno à APA, com objetivo de identificar as ameaças e oportunidades para alcançar os objetivos da mesma. A metodologia envolve a elaboração de um quadro socioambiental e a missão da APA (IBAMA, 2002).

O planejamento participativo envolve o engajamento e motivação da comunidade local, que vive e produz na área, durante o processo de criação e gestão da APA. Ele busca obter respostas concretas junto à comunidade local, envolver seus valores, realidades, expectativas e perspectivas, além trazer novas alternativas, potencialidades e oportunidades para ampliar a qualidade de vida das pessoas, proteger o ambiente e gerenciar os conflitos existentes e potenciais. Assim, espera-se que durante o ato de democratizar seus conhecimentos e percepções particulares, possam-se evidenciar os problemas sociais, econômicos, culturais, políticos e ambientais da área, explicitar as aspirações coletivas e pessoais, e suas divergências (IBAMA, 2002).

O enfoque no planejamento participativo se dá durante a formulação dos componentes do Plano, em cada instrumento e produto de cada uma de suas fases. O procedimento metodológico se baseia na promoção de fóruns participativos para a elaboração do quadro socioambiental. Os fóruns devem refletir os objetivos definidos pelos atores sociais e contar com o compromisso deles para sua implementação. Ele deve ser de qualidade, caso contrário o quadro socioambiental não irá refletir as realidades da área (IBAMA, 2002).

Outro objetivo desse processo é identificar atores sociais interessados na implantação da APA e, com isso, possibilitar a cogestão. A cogestão em uma APA possibilita ao poder público complementar e amplificar a governança, sem ser um elemento estranho às instâncias administrativas e legais. A articulação do processo participativo deve ser inter e intrainstitucional com instituições já existentes. Esta articulação deve ser realizada por meio de consultas populares, comunicação interna e externa e, reuniões técnicas, a fim de possibilitar o planejamento integrado aos planos setoriais previstos e o planejamento do espaço onde a APA se insere (IBAMA, 2002).

O planejamento deve envolver o uso do Sistema de Gestão Ambiental (SGA) das normas da série da ABNT NBR ISO 14.000. O RGMA do IBAMA (2002) recomenda a incorporação dos princípios da melhoria contínua nas atividades das fases do Plano de Manejo. Primeiramente o SGA é voltado à elaboração do quadro socioambiental, seu diagnóstico socioeconômico e ambiental e, das forças internas e externas cooperativas ou conflituosas.

Nas sucessivas fases, a melhoria contínua deve proporcionar a possibilidade de adaptação do SGA às possíveis mudanças. Os planejamentos estratégico e participativo também devem influenciar diretamente no formato do SGA e na sua mudança ao longo do tempo. Para isso, o SGA deve definir as ações para corrigir os problemas identificados e, com isso, alcançar os resultados dos programas e projetos, de forma mensurável, por meio de metas e indicadores (IBAMA, 2002).

A implementação do SGA corresponde à execução do Plano, no período determinado e a aplicação de seus instrumentos. Sua revisão deve avaliar as estratégias adotadas e executadas durante o encerramento de cada fase. Este processo deve incluir a monitoria do SGA de forma simultânea à implementação, a fim de acompanhar continuamente os resultados obtidos (IBAMA, 2002).

Para o gestor alcançar a fase um do Plano de Manejo, o RMGA do IBAMA (2002), determina a execução das seguintes atividades: (i) levantar e sistematizar os dados secundários existentes sobre a APA; (ii) organizar oficinas de diagnóstico e planejamento participativo; (iii) elaborar o quadro socioambiental; (iv) definir áreas estratégicas e zonas homogêneas; (v) estabelecer normas de restrição ao uso e acesso aos recursos naturais e a ocupação humana; (vi) elaborar o Zoneamento Ambiental; (vii) identificar ações e áreas prioritárias para gestão; (viii) definir ações de manejo sustentável para as áreas estratégicas; (ix) estruturar e implementar o Sistema de Gestão Ambiental, conforme um modelo de cooperação e gestão interinstitucional; (x) aprovar e regulamentar o Plano de Manejo, fase um; e, (xi) constituir o Conselho Gestor, consultivo ou deliberativo (JERONYMO; DA SILVA; FONSECA, 2016).

Para se alcançar a fase dois do Plano de Manejo, o RMGA do IBAMA (2002), determina a execução das seguintes atividades: (i) ampliar o conhecimento e as ações de proteção ambiental, por meio de estudos e diagnósticos; (ii) ampliar as ações prioritárias de gestão e as de manejo nas áreas estratégicas; (iii) monitorar e atualizar o Zoneamento Ambiental, suas normas de restrição, conforme as atividades da fase 1 e 2 e, os conhecimentos adquiridos, por meio dos estudos e diagnósticos; (iv) estabelecer programas de ação para gestão; (v) aperfeiçoar o SGA; e (vi) promover a capacitação do Conselho Gestor (JERONYMO; DA SILVA; FONSECA, 2016).

Para o gestor alcançar a fase três do Plano de Manejo, o RMGA do IBAMA (2002), determina a execução das seguintes atividades: (i) ampliar o conhecimento e as ações de proteção ambiental, por meio de pesquisas científicas; (ii) concretizar o Zoneamento Ambiental e suas normas de restrição, conforme as atividades da fase 1, 2 e 3 e, os conhecimentos adquiridos, por meio dos estudos, diagnósticos e pesquisas científicas; (iii) consolidar o Plano de Manejo; (iv) ampliar a descentralização e autonomia do processo de gestão; (v) promover o avanço institucional; e, (vi) criar mecanismos de geração e captação de recursos para APA (JERONYMO; DA SILVA; FONSECA, 2016).

Sobre as atividades e fases do Plano de Manejo, Jeronymo, da Silva e Fonseca (2016) alertam sobre a necessidade da orientação aos gestores quanto a uma etapa anterior das descritas pelo RMGA do IBAMA (2002). Esta fase chamada de “zero” deve contemplar atividades de

consulta à comunidade local sobre a possibilidade de criação de uma UC, qual seria a área de interesse e a categoria de manejo adequadas.

Segundo Jeronymo, da Silva e Fonseca (2016), no geral, as APAs encontradas na literatura consultada optam por levantar e consultar atores sociais somente posteriormente à criação do sítio, durante a elaboração do Plano de Manejo, o que normalmente gera conflitos com a comunidade local. Assim, os autores consideram importante que a comunidade local de sua anuência quanto à criação de um sítio, a categoria de manejo escolhida, a missão institucional do sítio, os objetivos de proteção ambiental, os limites cartográficos a serem delimitados e a minuta de regulamento legal de criação. Tal fato, para os autores, é um ponto crucial pois, de maneira geral, existe uma ausência dos atores locais na tomada de decisão, o que geralmente cria inúmeros conflitos entre a comunidade local e o poder público.

Outra questão que envolve o RMGA do IBAMA (2002), é o fato dele orientar que a consulta popular seja realizada com atores sociais chave, contra e pró-APA, proativos e pré-dispostos a atuar na gestão. Segundo Jeronymo, da Silva e Fonseca (2016), essa estratégia não produz uma consulta pública legítima, representativa, equitativa e eficiente, o que também pode gerar conflitos com outros atores sociais.

Os autores também consideram fundamental a sensibilização dos atores sociais em um passo anterior a consulta pública, principalmente dos técnicos (gestores e acadêmicos), para que, as atividades da consulta pública sejam compostas por pessoas capacitadas, flexíveis, abertas e tolerantes quanto aos conhecimentos científicos e não-científicos (JERONYMO; DA SILVA; FONSECA, 2016).

Ainda, sobre a consulta pública, ela não deve se restringir somente a formato de audiências públicas, fóruns ou oficinas, pois essas estratégias têm a tendência de excluir atores sociais, ou seja, promover uma participação ilegítima, ineficiente, não equitativa e não representativa, adversa ao que preconiza no SNUC. O ideal é que os atores sociais também sejam consultados nos seus espaços de vivência, pois isso facilita a participação e a abertura deles (JERONYMO; DA SILVA; FONSECA, 2016).

Outro problema recorrente nos sítios da categoria de manejo APA é relativo à infraestrutura básica da unidade, recursos humanos, financeiros e logísticos. O RMGA do IBAMA (2002) somente levanta essa questão da implantação de recursos (financeiros, humanos, logísticos e infraestruturais) na fase três do Plano de Manejo, ou seja, a APA não possuirá recursos próprios para execução de suas atividades nas duas primeiras fases (15 anos), o que por si só é um equívoco e um entrave à gestão da unidade (JERONYMO; DA SILVA; FONSECA, 2016).

Não foram encontradas recomendações quanto à disposição ou captação de recursos no RMGA do INEA (2014). Ele considera como fato dado e existente, os recursos. Além disso, o RMGA do INEA (2014) não entra em discussão sobre adequação dos mesmos. Para tanto, o documento recomenda que os Planos de Manejo sejam elaborados e os programas, projetos, atividades e ações estratégicas planejadas, conforme os recursos da APA, sejam eles adequados ou não, existentes ou não.

Outra questão, relatada por Jeronymo, da Silva e Fonseca (2016) sobre o RMGA do IBAMA (2002), é o pressuposto que a gestão de APAs deve ser alimentada pelo conhecimento técnico-científico¹¹⁸ e forças interagentes¹¹⁹ indicadas pelos atores sociais chave. Segundo Kinouchi (2014), essa tendência leva aos Planos de Manejo serem elaborados com um uso excessivo do jargão técnico-científico na redação de seus textos, ou seja, eles são escritos por técnicos para serem lidos também por técnicos, com linguajar técnico-formal de difícil compreensão e, por vezes, demasiadamente prolixo, o que enfraquece a capacidade do Plano atuar como ferramenta de esclarecimento e engajamento das comunidades locais na consolidação da APA.

De acordo com Kinouchi (2014), sem dúvida a disposição de informações técnico-científicas, em quantidade e qualidade, auxilia os gestores na execução de seus trabalhos. Porém, a elaboração desses estudos não é uma tarefa imprescindível para que a administração do sítio planeje e defina sua estratégia de gestão, ou seja, os diagnósticos não afetam a eficiência da gestão. Assim, esses podem ser realizados a qualquer tempo.

Ainda, os conteúdos componentes dos diagnósticos devem ser flexíveis e dinâmicos. Eles devem atender a demanda de produção técnica e científica do sítio e não da sua gestão. Por isso, eles devem ser incluídos e alterados de acordo com a publicação de novas pesquisas. Sob essa perspectiva, a caracterização socioambiental precisa ser construída e alimentada em um sistema informacional de suporte e acesso dinâmicos, cujas informações possam ser inseridas gradualmente à medida que são produzidas ou complementadas pelos gestores (KINOUCI, 2014).

Dessa forma, o foco na tecnociência leva a tendência de os conhecimentos não científicos não serem considerados no processo de gestão. Também tendem a ser desconsideradas nesse processo, as técnicas tradicionais e/ou locais de conservação e as

¹¹⁸Usualmente na forma de diagnósticos do meio físico e biológico extremamente detalhados, com base em pesquisa exploratória de gabinete (KINOUCI, 2014).

¹¹⁹ Forças restritivas ou propulsoras, conflitos ou cooperação e impactos ambientais positivos ou negativos, ou seja, sempre uma dualidade, oposição, na lógica booleana.

atividades, interesses e a natureza dos objetivos dos atores locais (JERONYMO; DA SILVA; FONSECA, 2016).

O RMGA do INEA (2014), assim como o do IBAMA, propõe a elaboração do diagnóstico e do planejamento dos Planos de Manejo com subsídios das oficinas participativas com atores sociais chaves. Ainda, o RMGA do INEA (2014) também foca nas forças interagentes na APA, assim como no RMGA do IBAMA (2002).

Em contrapartida, as oficinas participativas propostas pelo RMGA do INEA (2002) possuem algumas inovações perante as do IBAMA, e envolvem: i) a consideração das visões de mundo e das atividades das comunidades locais no Plano de Manejo; ii) consideração da percepção das comunidades locais do ambiente, da APA e poder público; iii) consideração dos modos de vida e atividades locais; e, iv) a estratégia da elaboração de mapas falados como subsídio à elaboração do Plano de Manejo.

Além disso, o RMGA do INEA (2002), ao contrário do IBAMA, não espera a proatividade dos atores sociais tal como o do IBAMA. Ele orienta o gestor a ir a campo para levantar dados, sensibilizar e angariar atores sociais e instituições chave, assim como estreitar os laços com os órgãos e instituições do poder público correlatos à APA, o que reduz a lacuna de informações e aumenta a robustez das mesmas.

Outro ponto fundamental é que o RMGA do INEA (2014) mostra a essencialidade da integração do Plano de Manejo com a legislação municipal, principalmente o Plano Diretor, a fim de evitar conflitos legais. Os conflitos legais entre legislações de âmbito local com as regionais, estaduais e nacionais são problemas recorrentes, conforme a literatura consultada.

O RMGA do INEA (2014) também alerta ao gestor a importância da sistematização informatizada dos dados produzidos para facilitar a consulta a eles, além de, posteriormente, cadastrar a APA no CNUC. Esse procedimento não está previsto no RMGA do IBAMA (2002), visto a criação do CNUC ser posterior ao Roteiro.

A norma sugerida (ABNT NBR ISO 14.001) pelo RMGA do IBAMA (2002) para subsidiar a gestão de APA não determina um desempenho ambiental absoluto e, sim, que se institua na política ambiental da instituição quais serão os compromissos e resultados mensuráveis do SGA, sobre seus aspectos e impactos ambientais. A norma também não foca na eficiência desse sistema e sim na sua eficácia e, por isso, tem como seu norte principal o princípio da prevenção e não o da precaução (JERONYMO; DA SILVA; FONSECA, 2016).

Nesse caso, segundo SNUC e seu Decreto regulamentador a gestão de uma UC deve almejar um desempenho ambiental, a eficiência do processo de gestão e ser pautada no princípio da precaução. Ainda, o SGA é voltado para empresas, corporações, firmas, empreendimentos,

autoridades ou instituições, públicas e particulares com administração própria, o que não é o caso de uma UC.

Mesmo em casos onde a APA possui um Conselho Gestor deliberativo e/ou a descentralização da gestão, por meio de uma OSCIP, ainda há dependência administrativa e financeira do poder público (JERONYMO; DA SILVA; FONSECA, 2016). Não se encontrou no RMGA do INEA (2014) proposição de um SGA.

Comparando o RMGA do INEA (2014) com o do IBAMA (2014), o do INEA é mais conciso, sem perder conteúdo. Seu texto também traz orientações mais claras e estratégicas. O próprio Roteiro indica aos gestores que um Plano de Manejo deve cumprir um papel técnico e um caráter gerencial, no sentido de que não deve ser excessivamente extenso ou parecer com um texto acadêmico. Ele também deve conter informações claras, a fim de orientar a gestão, assim como o próprio documento de orientação o faz.

O Roteiro do INEA (2014) também indica que o Plano de Manejo deve propor novas práticas produtivas e buscar a sustentabilidade da APA. Segundo o Roteiro as ações do órgão gestor do sítio não devem ser pautadas somente na restrição, elas devem ser focadas na gestão do território, nas potencialidades locais e no incentivo às boas práticas ambientais.

Ele também percebe as APAs como unidades que possuem a presença de ocupação humana na forma de propriedades (privadas e/ou públicas) e atividades econômicas. Além de sítios com potencial para a existência de conflitos em virtude: i) da necessidade de se equilibrar os propósitos de proteção do ambiente com os atributos culturais; e, ii) disciplinar o uso e cobertura da terra de forma a assegurar a sustentabilidade (INEA, 2014).

Além dele preconizar a participação dos atores sociais relacionados à APA na sua gestão como estratégia fundamental ao êxito da proteção ambiental e sustentabilidade. Ele também visualiza que para a efetivação do planejamento da APA é necessário se levar em consideração a percepção da comunidade local do ambiente, seus modos de vida, cotidianos e a sensibilização das pessoas quanto à proteção ambiental da unidade (INEA, 2014).

Quanto ao Conselho Gestor, o RMGA do INEA (2014) indica que os Conselheiros não decidam sozinhos sobre as questões da APA. Eles devem trazer contribuições, decisões, demandas e dúvidas das pessoas as quais representam, assim como levar a eles o resultado dos debates, ou seja, promover uma representação de fato. Tal estratégia visa promover uma aproximação entre os atores sociais e os propósitos da APA¹²⁰.

¹²⁰ Interessante notar que apesar da recomendação do RMGA do INEA (2014), as APAs estaduais do estado do Rio de Janeiro possuem Conselho Gestor Consultivo.

Para isso, o RMGA do INEA (2014) indica como ferramentas para gestão de APAs: i) o diálogo direto entre os Conselheiros; e, ii) o indireto por meio das demandas das instituições e de seus componentes representados na figura do Conselheiro. O procedimento citado pode reproduzir uma gestão mais eficiente do Conselho Gestor, caso ele seja realmente representativo.

Nesse caso, a representatividade poderá garantir a inserção das múltiplas realidades e visões de mundo da APA, além dos modos de vida, inter-relações, atividades, regimes de apropriação dos recursos naturais e os conhecimentos ditos não científicos, já que o formato de conselho participativo pregado nesse Roteiro tem o intuito de incluir técnicas locais e valorizar o saber tradicional acumulado pelos habitantes mais antigos (INEA, 2014).

Quanto ao Zoneamento Ambiental, o RMGA do INEA (2014) ainda mantém o mesmo modelo do RGMA do IBAMA (2002), em que o gestor deve promover uma análise integrada do meio físico e biótico da APA, com o apoio do Sistema de Informação Geográfica (SIG), por meio do mapeamento de uso e cobertura da terra, dados de campo e oficinas participativas.

O objetivo desse procedimento é elaborar as zonas homogêneas¹²¹ conforme as chamadas vocações ambientais da APA e delimitar os limites cartográficos do sítio e das suas zonas homogêneas. As zonas homogêneas, segundo a indicação dos dois Roteiros, devem representar espaços contínuos com similaridade de uso e cobertura da terra, sem ser extremamente extensas ou pequenas, a fim de não prejudicar a gestão ou dificultar a operacionalização dos programas de ação (IBAMA, 2002; INEA, 2014).

O RMGA do INEA (2014) aconselha, para se dirimir o reducionismo dessa metodologia, o estabelecimento de zonas de extensão reduzida, condições ecológicas, culturais e sociais e econômicas peculiares e/ou vocações que justifiquem um planejamento específico - Áreas Estratégicas.¹²² Além disso, o Roteiro afirma que a participação popular traz legitimidade ao processo de elaboração do Zoneamento Ambiental, uma vez que o Zoneamento tem a função de concretizar as diretrizes definidas no SNUC, por meio da missão da APA.

Segundo Jeronimo, da Silva e Fonseca (2016), tanto o RMGA do IBAMA (2002) quanto o do INEA (2014), apesar de recomendarem a participação popular, ainda consideram basicamente aspectos físicos do ambiente e seu uso e cobertura da terra na elaboração do

¹²¹Na literatura consultada se encontram diversas nomenclaturas para as zonas de restrição. As mais usuais a APAs, segundo INEA (2014) são: Zona de Preservação (ZP), Zona de Conservação (ZC), Zona de Uso Agropecuário (ZUAP), Zona de Ocupação Controlada (ZOC) e Zona e Ocupação Controlada Industrial (ZOI). No entanto, é possível que uma APA tenha outras zonas, como as supracitadas Áreas estratégicas.

¹²² As Áreas Estratégicas possuem características específicas que devem ser inseridas nos planos setoriais do sítio (INEA, 2014).

Zoneamento Ambiental e das restrições das zonas homogêneas. Assim, as zonas homogêneas normalmente são delimitadas por meio da edição em tela em um SIG, com apoio das Cartas Topográficas (Rede Hidrográfica, Curva de Nível, Cota Altimétrica, Topo de Morro e Malha Viária) e de uma imagem de um sensor remoto.

Depois essas zonas são associadas à feição dominante, ou seja, à matriz e, a partir disso, são categorizadas. Posteriormente, elas têm suas restrições definidas em oficinas por meio de um quadro socioambiental, a matriz dominante de cada porção do espaço e as áreas de interesse p.ex.: ambiental, cultural, geológico, espeleológico, antropológico, paleontológico, turístico, entre outros (JERONYMO; DA SILVA; FONSECA, 2016).

O agravante, segundo Jeronimo, da Silva e Fonseca (2016) é caso os interesses, a natureza dos objetivos dos atores, suas atividades e modos de vida não forem contemplados pelo quadro socioambiental, alguns elementos ou feições de uso e cobertura da terra, que são divergentes às restrições das suas respectivas zonas homogêneas podem ser desconsiderados durante a delimitação em SIG e, assim, gerar conflitos devido à restrição aos atores sociais nessas áreas. Comumente o procedimento supracitado não considera as inter-relações dos atores locais e as associações desses com seu meio. Desconsiderar essas relações pode ocasionar conflitos em virtude da omissão sobre modos de vida e atividades locais.

Quanto ao processo de avaliação do ciclo da gestão, Jeronimo, da Silva e Fonseca (2016), relatam que esse processo deve possuir uma série de indicadores, que segundo o RGMA do IBAMA (2002), servem como instrumentos de controle da mudança de cada fase do Plano de Manejo. O Roteiro indica ao gestor quais devem ser os indicadores e como deve ser a avaliação.

Todavia, segundo os autores, os indicadores propostos pelo RMGA do IBAMA (2002) nada mais são do que atividades estratégicas de cada fase do Plano de Manejo, pois eles não contêm os elementos básicos necessários à constituição de um indicador. Ou seja, eles não possibilitam a avaliação a qual se propõem.

O RMGA do INEA (2014) apresenta indicadores para avaliação. Todavia, não de um ciclo de gestão e sim dos programas do Plano de Manejo. O documento recomenda que se elabore uma planilha de avaliação da eficiência¹²³ do planejamento, onde o gestor delimitará os objetivos do programa, os resultados esperados de cada objetivo, os indicadores para cada resultado esperado e os resultados alcançados para cada indicador.

¹²³ No Roteiro se usa equivocadamente o termo efetividade. Nesse caso, alcançar mais ou menos um indicador denota a eficiência.

Após a leitura crítica dos RMGAs observou-se que os dois Roteiros não são suficientes, tanto no subsídio a gestão quanto na orientação a elaboração de Planos de Manejo ou na gestão de APAs. Faltam neles, principalmente, subsídios à participação das comunidades locais de forma legítima, representativa, equitativa e efetiva.

A de se considerar que sem a participação das comunidades locais, a gestão e a elaboração de Planos de Manejo tendem ao fracasso e a promoção de conflitos (MARINELLI, 2014). Todavia, existem avanços a serem considerados no RMGA do INEA (2014) que dirimem o reducionismo das suas recomendações metodológicas e aumentam a robustez das estratégias de gestão. Mesmo assim, acredita-se que talvez os Roteiros Metodológicos não tenham gerado o salto qualitativo de gestão que se esperava, principalmente o RMGA do IBAMA (2002).

A seguir é apresentada uma revisão de literatura que evidencia diversas pressões e ameaças à categoria de manejo APA que ocasionam entraves à gestão de seus sítios e dificultam o alcance dos seus objetivos de proteção ambiental.

4.5.5 Principais pressões, ameaças e casos bem-sucedidos aos sítios da categoria APA

4.5.5.1 Pressões e ameaças aos sítios da categoria APA

Segundo Silva, Vieira e Veras (2014), existem ganhos em proteção ambiental alcançados por meio das APAs. Todavia, os autores ponderam que ainda há uma enorme lacuna entre o ato de criação das APAs e a real implementação de grande parte dos sítios da categoria de manejo. Nesse cenário, a gestão de APAs encontra uma série de pressões e ameaças que contribuem para o retardamento do alcance dos objetivos de proteção da categoria de manejo e de seus sítios (IBAMA, 1997).

Questiona-se neste trabalho se seriam tais pressões e ameaças o verdadeiro motivo para inefetividade, ou baixa efetividade na proteção ambiental e para ineficiência, ou baixa eficiência da gestão dos sítios da categoria de manejo APA?

Abaixo, segue uma compilação das principais pressões e ameaças de sítios da categoria Área de Proteção Ambiental encontrados na literatura, a fim de corroborar com a premissa de que as Áreas de Proteção Ambiental (APA) possuem pressões e ameaças comuns à todas as categorias de Área Protegida *stricto sensu*, tal como se viu para as Categorias V e VI.

- Perda do valor para proteção do ambiente

Existem diversos estudos sobre avanço da urbanização, do uso irregular, ocupação desordenada e da fronteira agrícola em sítios de todas as categorias de manejo de UC, inclusive APAs. Ou seja, as pressões e ameaças da degradação ambiental e os conflitos entre usuários e comunidades locais e UC não são exclusividade das APAs.

Além disso, também existem informações sobre a desafetação ou redução de limites cartográficos em todas as categorias de manejo de UC, inclusive APAs. Dentre alguns exemplos de APAs têm-se: (i) APA Tapajós - *lobby* de projetos de alto potencial degradador/impacto ambiental negativo e degradação de grandes porções de terra pela mineração (WANDSCHEER, 2016); (ii) APA da Massambaba – expansão da urbanização nos bairros de Bacaxá, Itaúna, Guarani e Porto da Roça, Saquarema, RJ (Lei Estadual nº. 6.128/2011); (iii) APA Aramanaí – *lobby* político oriundo da especulação imobiliária que levou a desafetação de 20% da área total da UC (MPPA, 2019).

- Ausência ou inadequação dos limites cartográficos dos sítios

De acordo com ICMBio e WWF-Brasil (2017b), existem entraves na gestão e conflitos com comunidades locais provocados pela delimitação inadequada dos limites cartográficos dos sítios em todas as categorias de manejo de UC, dentre elas as APAs, ou pela ausência desse procedimento. Os entraves e conflitos surgem principalmente pela negação do saber local e das atividades das comunidades locais durante o traçado dos limites cartográficos das unidades, ou seja, a escolha de uma área de interesse ambiental para criação de uma UC, desconsiderando o contexto no qual ela se encontra.

Isso se dá, principalmente, nos casos onde são escolhidas categorias de manejo mais estritas para os sítios onde existem comunidades locais, seja ocupando a terra, usando ou acessando os recursos naturais. Nesse caso, a inflexibilidade da legislação ambiental exige a remoção dessas pessoas e a proibição do uso dos recursos naturais de forma direta. Segundo diversos autores, essa forma de delimitação de UC intensifica a violência contra as pessoas, principalmente as de áreas rurais que, no geral, já são marginalizadas e excluídas socialmente (MARANGON; AGUDELO, 2004; MENDES, 2010; TEIXEIRA, 2005). Fato que também pode ocorrer em zonas estritas do Zoneamento Ambiental de uma APA.

- Ilhas de biodiversidade

Não foram encontrados relatos na literatura consultada sobre APAs agindo como ilhas de biodiversidade. Foram encontrados trabalhos em sítios da categoria de manejo APA sobre a

fragmentação florestal e possibilidades de sua reversão, como Souza et al. (2014) e Lopes et al. (2011).

Especula-se que não foram encontrados trabalhos sobre APAs agindo como ilhas de biodiversidade por alguns motivos que seguem: (i) os sítios da categoria de manejo APA normalmente são grandes porções em área de terra e/ou mar e não sítios de pequena abrangência; (ii) existe a visão que os as APAs podem agir como corredores ecológicos conectando sítios de diferentes categorias de manejo, Áreas Protegidas *lato sensu* e fragmentos de ecossistemas não protegidos; (iii) existe a visão que as APAs podem agir como um cinturão de proteção ambiental, às vezes até mesmo na forma de Zona de Amortecimento, para sítios de categorias de manejo mais restritas, ao se disporem na forma de mosaico, sobrepostos ou adjacentes.

Uma APA pode possuir fragmentos ecossistêmicos isolados em uma matriz degradada, mas como o objetivo primário de uma UC é a proteção ambiental tal fato pode ser revertido, por meio de estratégias de recuperação de áreas degradadas, como, por exemplo, a recuperação florestal na forma de corredores ecológicos que interconectem os fragmentos, ou até mesmo a formação de corredores ou matrizes de alto fluxo de agrobiodiversidade.

- Ausência ou inadequação do Plano de Manejo e Zoneamento Ambiental

Conforme Oliveira (2011), dentre os Planos de Manejo de UC elaborados, a maioria encontra-se somente em papel. Além disso, suas preparações carecem de falta de participação e atuação do poder público e da população, bem como da necessidade de recursos humanos e financeiros.

Segundo Marques, da Costa e Andrade (2013), no caso das APAs é notável o descomprometimento do Governo Federal, Estadual e Municipal em implementar políticas de gestão territorial, dentre elas o Plano de Manejo e o Zoneamento Ambiental, sendo apontado pelo autor que a negligência do poder público é o principal problema enfrentado para se gerenciar uma APA.

Hoeffel et al. (2006); Marques, da Costa e Andrade (2013); Oliveira (2012); Santos (2013); Artaza-Barríos e Schiavetti (2007); Silva, Vieira e Veras (2014); Teixeira (2005); Matos e Matos e Gomes (2011); e Araripe, Figueiredo e de Deus (2008) relatam a inexistência de Plano de Manejo, Zoneamento Ambiental e suas regulamentações em diversas APAs.

Assim, percebe-se que, além da elaboração de um Plano de Manejo adequado, a gestão de uma APA só terá êxito na sua implementação se o poder público cumprir sua função de

forma a atender as necessidades reais da população, sem se desvincular dos objetivos de proteção ambiental (MENDES, 2010).

- Escassez ou ausência de Recursos

Gonçalves, Branquinho e Felzenszwalb (2011); Marques, da Costa e Andrade (2013); Mendes (2010); Oliveira (2011); Oliveira (2012); Artaza-Barrios e Schiavetti (2007); e Silva, Vieira e Veras (2014) relatam que é corriqueiro a carência de sede da unidade, infraestrutura básica, logística, recursos humanos com competência e sensibilidade quanto à questão ambiental e recursos financeiros próprios, o que segundo os autores, torna a gestão de APAs ainda mais dificultosa.

- Carência de participação, centralização e autoritarismo

A participação popular é um dos princípios basilares da PNMA e uma das diretrizes do SNUC, mas apesar disso, na prática, muitas UC são criadas sem consulta ou com pouca representatividade. Assim, a participação popular ainda não ocorre como deveria em muitas APAs, durante os processos de criação, implantação e gestão de seus sítios, o que demonstra a baixa eficiência e equitatividade do processo participativo (ARARIPE, 2008; CANTUARINA; RIBEIRO, 2012; GOMES, 2011; MENDES, 2010; REGO, 2009).

Segundo Gomes, Carmo e Santos (2004), existe total ausência nos fóruns participativos de representações das Instâncias Públicas de Governo. As ONGs, apesar de possuírem representações, costumam atuar de forma desarticulada, com abrangência limitada e conforme interesses particulares. Para os autores essa deficiência no processo de participação prejudica a defesa da integridade das APAs, de acordo com as finalidades para as quais elas foram criadas.

Os dados do relatório da ICMBio e WWF-Brasil (2017b) destacam que a condução inadequada de processos participativos (carência de participação, centralização e autoritarismo) também são comuns e ocasionam sérios entraves na gestão de UC, dentre elas as da categoria de manejo APA.

Para se dirimir conflitos, deve haver a participação legítima, efetiva, equitativa e representativa dos diferentes atores sociais relacionados ao sítio durante sua criação, implantação e em todas as fases da gestão, para que assim possam ser debatidas as medidas adequadas às realidades dessas unidades (HOEFFEL et al., 2006).

Marangon e Agudelo (2004) mostram que é necessário inserir nas discussões da criação, implantação e gestão de APAs o uso das tecnologias e práticas desenvolvidas pelas comunidades locais, pois esses conhecimentos não científicos agem como ponto de partida para

se atender às necessidades dessas pessoas por meio do uso de recursos disponíveis na localidade. Os conhecimentos não científicos também abrem a possibilidade de diálogo com essas populações, além do intercâmbio de saberes sobre a localidade.

- Ausência ou inefetividade do Conselho Gestor

Hoeffel et al. (2006); Marques, da Costa e Andrade (2013); Oliveira (2012); Santos (2013); Artaza-Barrios e Schiavetti (2007); Silva, Vieira e Veras (2014); Teixeira (2005); Matos e Gomes (2011); e, Araripe, Figueiredo e de Deus (2008) mostram a ausência de Conselho Gestor e seu Regimento Interno em diversas APAs.

Para Gonçalves, Branquinho e Felzenszwalb (2011), poucas APAs possuem Conselho Gestor e/ou seu Regimento Interno instituídos e legitimados, ou seja, aprovados pelo Conselho e regulamentados. Ainda, diversos autores questionam a representatividade dos Conselhos Gestores em APAs (CANTUARIA; RIBEIRO, 2012; GOMES; CARMO; SANTOS, 2004; GONÇALVES; BRANQUINHO; FELZENSZWALB, 2011; LASCHEFSKI; COSTA, 2008; REGO, 2009).

Dentre as APAs que possuem Conselho Gestor e Regimento Interno, ainda existem incertezas ligadas a: (i) superação da desigualdade nas condições de participação dos Conselheiros; (ii) capacitação dos mesmos para enfrentar justificativas técnico-científicas e apresentar proposições com base em outras racionalidades e conhecimentos não-científicos; (iii) capacidade dos conselheiros em lidar com interesses privados disfarçados de públicos; e por fim, (iv) autonomia dos conselheiros em suas escolhas (TEIXEIRA ; LIMONT, 2007).

- Caráter unilateral da tomada de decisão

Segundo Gonçalves, Branquinho e Felzenszwalb (2011), apesar de existirem os Conselhos Gestores de UC, a autoridade plena somente será do Estado, o que, no geral, leva um caráter unilateral das tomadas de decisão. Ainda são comuns na categoria de manejo APA a carência de participação, baixa representatividade, capacitação e efetividade das instituições componentes do Conselho Gestor, a centralização da tomada de decisão e o autoritarismo (ICMBIO; WWF-BRASIL, 2017b).

Rego (2009) aponta que também, usualmente, o poder público não acata as deliberações dos Conselhos Gestores, mesmo quando esse tem poder de decisão. Além disso, a autora relata que, em geral, o poder público costuma ignorar o Plano de Manejo, Zoneamento Ambiental, restrições, entre outras restrições. Fato corroborado por Silva, Vieira e Veras (2014) que, além disso, evidenciou que o poder público costuma contrariar o Zoneamento Ambiental ao aprovar

o Licenciamento Ambiental de atividades em zonas homogêneas com restrições antagônicas aos projetos instalados e em operação.

- Negligência do poder público

A negligência dos órgãos gestores de UC é identificado como o principal entrave ao bom funcionamento das APAs por Marques; da Costa; Andrade (2013). Nesse sentido, Gonçalves, Branquinho e Felzenszwalb (2011, p. 5) afirmam que a APA é o “espelho da administração pública, com características típicas como lentidão, personalismo, formalismo, centralização do poder e outras deficiências. Uma carga mínima de funcionários, recursos limitados e falta de projeções técnicas e operacionais”.

Na literatura consultada foram encontrados diversos problemas provocados pela postura negligente do poder público, sendo alguns deles descritos a seguir. A interferência política na gestão das APAs provocada pelas mudanças constantes na estrutura administrativa do poder público e, nesse caso, a rotatividade dos gestores e chefes dos sítios tende a provocar uma interrupção ou alteração dos projetos conforme os interesses políticos (CANTUARIA; RIBEIRO, 2012). A falta de articulação e participação dos órgãos e instituições do poder público nos Conselhos Gestores e atividades da APA é fato comum (SILVA; VIEIRA; VERAS, 2014).

Rego (2009) observou a tendência do poder público em não promover ações de fiscalização, combate a incêndio, caça e desmatamento, ignorar os programas e projetos do Plano de Manejo, não recuperar áreas degradadas e até mesmo causar a degradação ambiental no interior de uma APA. A autora também assinala a falta de articulação e participação dos órgãos e instituições do poder público na gestão da unidade.

Matos e Gomes (2011), por meio de uma análise de discurso, evidencia que a desarticulação do poder público se deve a limitação de atuação desses órgãos e instituições e os interesses específicos das pastas de atuação, por vezes, contraditórios entre os mesmos.

Araripe, Figueiredo e de Deus (2008) revelam o descompromisso do poder público em efetuar a revisão do Zoneamento Ambiental por conta de interesses relacionados ao crescimento econômico e a expansão imobiliária.

- Lobby, grupos de pressão e de interesse político e econômico

Conforme Gonçalves, Branquinho e Felzenszwalb (2011), a negligência dos órgãos públicos competentes possibilita a concretização das decisões de grupos sociais restritos, conforme seus interesses e objetivos particulares na gestão de UC.

Cantuária e Ribeiro (2012) observaram que as decisões a respeito da criação, implantação e gestão de APAs ainda são controladas pelos interesses econômicos e políticos. Nesse contexto, os grupos de pressão do setor imobiliário e do poder público municipal veem as APAs como entrave ao crescimento econômico local (GOMES; CARMO; SANTOS, 2004). Araripe, Figueiredo e de Deus (2008) evidenciaram o comum descompromisso do poder público em efetuar a revisão do Plano de Manejo e seu Zoneamento Ambiental.

Gomes, Carmo e Santos (2004) constataram que a visão pejorativa das APAs pelo poder público é um entrave ao desenvolvimento local. Somado a isso, tem-se a pressão de grupos do setor imobiliário e da esfera municipal para se legitimar suas atividades nos limites cartográficos de sítios dessa categoria de UC e o uso de discursos que confundem a comunidade local quanto ao verdadeiro objetivo das APAs.

Laschefski e Costa (2008) observaram uma superposição de conhecimento e poder entre os setores dominantes (atores econômicos e Estado) e a divergência com as racionalidades e interesses dos diversos segmentos sociais relacionados à gestão de uma APA. Seus resultados mostraram a atuação do Estado como facilitador do crescimento econômico, de forma a priorizar determinados grupos com influência, o que revelou relações de poder na gestão do sítio. Os autores também perceberam que para participar das discussões da APA por eles estudada era necessário um capital social na forma de conhecimentos técnicos, jurídicos, políticos, a fim de se entender os procedimentos administrativos e as estratégias dos diversos atores sociais.

Freitas (2004) revelou que existem grupos que são excluídos desde o início da gestão de uma APA, em função de certo localismo, particularismo e elitismo de movimentos “ambientalistas”, que de forma tímida somente incluíam a comunidade local em atividades de “educação ambiental”.

Nascimento e Bursztyl (2010) mostram em seu trabalho o posicionamento tendencioso de mediadores nos conflitos de uma APA, na forma de tomar parte na tomada de decisão de determinados grupos, normalmente dominantes, em detrimento a outros, o que contraria a suposta “neutralidade” dos mesmos.¹²⁴

A constatação de Rego (2009) sobre a cooptação de representantes locais do Conselho Gestor pelo poder público e grupos econômicos para agir sob seus interesses, por meio do oferecimento de projetos e empregos. Além de evidenciar a existência do poder público tomar

¹²⁴ Diversos autores criticam a existência de uma postura neutra em um debate. Preconiza-se que mesmo na mediação o mediador possui um ponto de vista e posicionamento. Portanto, o ato de mediação em si não é neutro.

o controle do processo decisório pelas APA não possuir autonomia financeira. Algo que também foi visto ocorrer nesta tese quanto à autonomia administrativa.

A WWF (2015) relata que, no caso da categoria de manejo APA, a instalação de empreendimentos potencialmente poluidores ou degradadores, como indústrias ou loteamentos, depende somente da anuência do órgão gestor competente e do Conselho Gestor, nos casos deliberativos. Normalmente os Conselhos Gestores possuem representantes de órgãos governamentais e setores da sociedade sem interesse na proteção ambiental, o que favorece o Licenciamento Ambiental destas atividades no interior das APAs.

Segundo Schier (2003), o planejamento do espaço nesse contexto supracitado favorece o homem ser reduzido a um mero decisor por meio do consenso, o que é criticado por diversos autores em virtude do poder de voz de determinados atores sociais em relação a outros. De acordo com Gomes, Carmo e Santos (2004) isso leva a uma ausência de ações efetivas ou mecanismos de pressão em prol da proteção ambiental.

- Visão preservacionista dominante

Gonçalves, Branquinho e Felzenszwalb (2011) relatam que existe uma visão preservacionista dominante nas esferas técnicas (órgãos executores ambientais) e do movimento ambiental (ambientalistas) que se constitui num entrave ao funcionamento das APAs. Esta visão preservacionista costuma predominar sobre a ótica social e ela fortalece a visão do cunho coercivo e fiscalizatório da gestão, o que leva a promoção de pressões por parte dos órgãos ambientais e ambientalistas as comunidades locais que manejam o ambiente (MENDES, 2010; ZANONI et al., 2000).

Como exemplos, Mendes (2010) e Zanoni et al. (2000) trazem casos onde boas práticas são criminalizadas em APAs. As denúncias e o rigor nas fiscalizações provocam uma diminuição do tempo de pousio por parte dos agricultores, o que invariavelmente prejudica a recuperação dos solos, aumenta os custos de produção, tempo de trabalho, queda da produtividade e perda da autonomia alimentar.

- Comando e controle de cunho fiscalizatório e coercivo

O relatório da ICMBio e WWF-Brasil (2017b) destaca que as restrições de uso e cobertura da terra e uso e acesso a recursos naturais da forma como são elaboradas (modelo tecnicista) ocasionam diversos conflitos com atores sociais, por ignorarem ou divergirem de seus modos de vida e atividades. Por isto, o órgão considera que esse procedimento se constitui normalmente em um entrave a gestão das APAs.

De forma complementar, o IBAMA (1997) mostra que as ações de proteção em APAs não devem ser fundamentadas somente em fiscalização e punição, mas sim por meio de debates sobre os conflitos de uso e cobertura da terra, modos de vida, atividades, conhecimentos locais e a proteção do ambiente, principalmente, por meio de estratégias de planejamento e monitoramento ambiental. Segundo o órgão somente serem minimizados os conflitos, visto que a maioria dos moradores conhece e sofre com os problemas ambientais locais.

- Inflexibilidade da Lei

É usual entre os pequenos proprietários de terra ou propriedades familiares terem dificuldade de cumprir suas obrigações legais ambientais. Dentre elas pode-se citar, principalmente, a manutenção de APP e Reservas Legais (ZANONI et al., 2000). Segundo Zanoni et al. (2000), a proibição do cultivo em margens de cursos hídricos, encostas e baixios prejudicam os ganhos dos pequenos produtores, pois essas áreas possuem características que aumentam a produtividade de determinados cultivos como: banana e milho próximos a fontes de água, milho, feijão, mandioca em encostas e arroz em baixios.

Outro arcabouço legal ambiental que também tornou as atividades produtivas mais restritivas no meio rural foi a Lei e o Decreto da Mata Atlântica que, dentre suas determinações, regulamenta o pousio (MENDES, 2010). O pousio é a interrupção de atividades e usos da terra por um determinado período conforme as especificidades locais para possibilitar a recuperação da fertilidade do solo. Normalmente essa estratégia é associada ao uso intercalado de diferentes módulos ou áreas de cultivos de uma propriedade (MENDES, 2010).

Segundo a Lei e o Decreto da Mata Atlântica, o órgão executor ambiental competente pode autorizar a supressão de vegetação secundária em estágio inicial de recuperação em módulos com até 10 anos de descanso. Entretanto, existem entraves burocráticos, além da falta de recursos humanos e financeiros dos órgãos executores ambientais, que dificultam a regularização dos pequenos produtores (ZANONI et al., 2000), o que prejudica a atividade de pousio.¹²⁵

Segundo Zanoni et al. (2000), no sistema de plantio sobre uma queimada controlada, a alteração no período de roçada/queimada pode: (i) aumentar os riscos de incêndio descontrolado, em função da proximidade da queimada a um período longo de estiagem; (ii) diminuir a produtividade do solo, caso a supressão vegetal ocorra próximo a um período chuvoso, o que provoca uma secagem imperfeita da biomassa vegetal e por isso impossibilita a

¹²⁵ No Estado do Rio de Janeiro existe uma Resolução do INEA específica sobre o pousio (RIO DE JANEIRO, 2014). Porém, ela também possui entraves burocráticos que dificultam os produtores.

queimada com plantio posterior; e, por fim a, (iii) seleção e supressão de áreas impróprias ou de baixa fertilidade para o cultivo com objetivo de aumentar a área útil, o que aumenta o desmatamento e degrada áreas frágeis.

Dessa forma, os Regulamentos Legais citados acirraram os conflitos entre os pequenos agricultores, ou familiares, os ambientalistas e os órgãos ambientais, pois a partir de seus textos as práticas de rotação de culturas e de pousio consideradas tradicionais e as boas práticas de manejo do solo tornaram-se de difícil execução (TEIXEIRA, 2005). Além disto, as restrições impostas pela legislação ambiental acabam por limitar o uso e acesso aos recursos naturais e as atividades agrícolas e, por isso, não proporcionam alternativas as comunidades rurais locais (ZANONI et al., 2000).

Com a implantação de uma APA as restrições tornam-se ainda mais severas, pois os pequenos proprietários ainda terão de cumprir as exigências do Plano de Manejo e de seus documentos acessórios. Além disso, eles terão de recuperar as áreas degradadas, APPs e Reservas Legais, por meio de corredores ecológicos, assim como preconiza o RGMA do IBAMA (2002). De tal modo, esses pequenos proprietários que já possuíam dificuldades de cumprir os regulamentos legais ambientais acabam por ter mais restrições e responsabilidades em relação as suas atividades e a terra, o que costuma gerar mais conflitos com o poder público (ZANONI et al., 2000).

O CAR, instrumento auto declaratório instituído pela Lei Federal nº 12.651 de 2012 e seus regulamentos, se tornou uma estratégia do poder público para facilitar o proprietário rural a regularizar suas atividades, sua terra, APPs e Reserva Legal. Entretanto, a adesão ainda não atingiu todos os proprietários de terras rurais do Brasil, em função da percepção dos mesmos quanto às leis ambientais e as dificuldades técnicas de realizar o cadastro (MMA, s/d).

Ademais, muitos pequenos proprietários ou familiares não possuem recursos para executar o programa de regularização ambiental imposto pelo CAR e nem exercem suas atividades conforme os princípios técnicos da conservação ambiental. Portanto, é necessário, além do debate e sensibilização, o suporte técnico, quando esse for necessário e, financeiro aos pequenos produtores (CAPORAL; COSTABEBER, 2004).

Também cabe citar dentre o arcabouço legal ambiental as restrições ligadas ao extrativismo florestal e caça. Segundo Zanoni et al. (2000) tanto a extração quanto o beneficiamento de produtos florestais realizada pelos pequenos agricultores locais permanecem ilegais e esses costumam ser severamente punidos pelos órgãos executores ambientais. Entretanto, o autor pondera que a demanda dos produtos florestais como o palmito levam a crescente intensificação da extração ilegal desse recurso natural, mas o que acaba por ocorrer é

uma transgressão seletiva, onde os pequenos agricultores extraem clandestinamente os produtos florestais e repassam a baixos preços a empresas regularizadas.

O problema se encontra no fato que os extrativistas são aqueles que são punidos, enquanto os empresários vendem os produtos ilegais como regularizados. Com isso, os extrativistas têm de extrair em maior quantidade esses recursos para compensar os baixos valores recebidos. Assim, o dano ao ambiente acaba sendo maior em relação à possibilidade de regularização do extrativismo dos pequenos produtores locais (ZANONI et al., 2000).

Quanto à caça, o princípio é basicamente o mesmo. Segundo o autor, a proibição da caça prejudica uma parte fundamental da dieta proteica das populações rurais menos favorecidas economicamente. Com isso a caça clandestina torna-se mais frequente e menos seletiva (sem distinção de sexo, idade ou espécie). Os caçadores passam a abater qualquer animal independente de uma gestão de estoques, em função do receio de severas punições e o “flagrante de delito”. Por isso, o autor pondera que a proibição total da caça a populações rurais menos favorecidas economicamente provoca de forma paradoxal o desaparecimento efetivo de algumas espécies endêmicas (ZANONI et al., 2000).

Assim, a proteção do ambiente, no modelo legal, só é aceita pela comunidade local quando as UC oferecem benefícios econômicos diretos e indiretos e, nesse caso, como fator de valor para as atividades econômicas locais (LASCHEFSKI; COSTA, 2008).

- Restrições à propriedade privada

O excesso de restrições impostas à propriedade particular pelos regulamentos legais ambientais, gerais e específicos, acabam por prejudicar o equilíbrio entre os objetivos socioeconômicos e conservacionistas das APAs, além de gerar conflitos entre o poder público e os proprietários de terra (IBAMA, 2002). Dessa forma, o confronto entre a função social da propriedade e o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, garantido pela Constituição Federal Brasileira (1988), deve ser tutelado.

No caso das APAs esse confronto deve ser minimizado, visto que essa categoria de manejo não nega o direito à propriedade privada e a utilidade pública do ambiente e apenas estabelece restrições de utilização dos recursos naturais e espaço (MENDES, 2010). Nesse contexto, quando uma propriedade privada possuir uso em desacordo com o Plano de Manejo e o Zoneamento Ambiental deve-se considerar a desapropriação para fins de preservação ambiental, a fim de dirimir conflitos.

- Ineficiência na aplicação da Lei e permissividade

A ICMBio e WWF-Brasil (2017b) destacam a ineficiência na aplicação dos regulamentos legais ambientais, gerais e específicos, por parte dos órgãos executores ambientais como um dos principais entraves a gestão de APAs.

Nesse sentido, para WWF (2015) muitas APAs são muito permissivas, pois o poder público não aplica a Lei – não fazem cumprir ou não cumprem o Plano de Manejo, Zoneamento Ambiental, restrições, outros regulamentos legais da temática ambiental, gerais e específicos, além de não promoverem o Licenciamento Ambiental, Monitoramento Ambiental e Fiscalização, ou o fazerem de forma inadequada.

Segundo Silva, Vieira e Veras (2014) existe uma carência na quantidade e qualidade das ações fiscalizatórias em APAs. Gomes, Carmo e Santos (2004) alertam que os regulamentos legais de criação das APAs não são suficientes para impedir a exploração ilegal dos sítios, ou seja, o problema não se encontra na categoria de manejo, mas na ineficiência das ações do poder público.

- Conflitos

A criação, implantação e gestão de UC têm ocasionado muitos casos de conflitos no país. Para Kasseboehmer (2007), os conflitos são inevitáveis, pois existe divergências entre demandas da sociedade. Segundo o autor, de um lado existem as demandas de populações humanas com moradias no interior de áreas de interesse ambiental para se tornar UC, ou de áreas que já se tornaram um sítio, além do anseio pelo desenvolvimento socioeconômico e pela qualidade de vida. Por outro lado, existe a demanda da proteção ambiental. Fato corroborado por Mendes (2010), especificamente para APAs.

O ICMBio e WWF-Brasil (2017b) identificou uma série de pressões e ameaças – conflitos de uso e cobertura da terra ou de uso e acesso aos recursos naturais - nas UC federais brasileiras. O Quadro 21 foi adaptado e sistematizado para evidenciar o caso específico das APAs federais:

Quadro 21: Criticidade das pressões e ameaças em APAs.

Ano/pressão ou ameaça	2005-06	2010
Extração de madeira	8,3%	19,3%
Agricultura e silvicultura	21,1%	25,8%
Pastagem	17,2%	24,6%
Extração mineral	15%	22,1%
Construção e operação de infraestruturas	13,8%	31,3%
Caça	9%	20,3%
Pesca	12,1%	21,4%
Coleta de produtos não madeireiros	6,1%	10,2%
Turismo e recreação	10,3%	18,3%
Disposição de resíduos (poluição)	15,5%	34,1%

Processos seminaturais	6,2%	23,9%
Espécies exóticas invasoras	27,4%	23,5%
Uso dos recursos naturais	33,1%	28,1%
Ocupação humana	17,2%	42,5%
Influências externas	17,7%	36,5%
Incêndios de origem antrópica	11,2%	17,4%

Adaptado pelo autor (2019) de ICMBio e WWF-Brasil (2017b).

De acordo com as informações da ICMBio e WWF-Brasil (2017b) observa-se:

i) As APAs apresentam o maior índice geral de pressões e ameaças dentre as UC federais no período analisado;

ii) Houve acréscimo no índice geral de pressões e ameaças das APAs no período analisado (2005-2010);

iii) Houve acréscimo das pressões e ameaças em APAs federais em praticamente todos os fatores individuais analisados, no período analisado, excetuando-se espécies exóticas invasoras e uso dos recursos naturais que diminuíram;

iv) As APAs possuem os maiores índices de pressões e ameaças dentre todas as categorias de manejo, excetuando-se a caça, pesca, coleta de produtos não madeireiros, influências externas e incêndios de origem antrópica;

v) Existem práticas permitidas no interior de APAs que são consideradas como pressões e ameaças. Ou seja, a visão preservacionista que as mesmas são proibidas em UC do Grupo de Proteção Integral recai sobre as APAs, inflacionando os números do indicador.

Para Gomes, Carmo e Santos (2004) existe um desafio para as APAs que é desenvolver técnicas e processos que facilitem a negociação de conflitos, a fim de conciliar a proteção ambiental com o desenvolvimento com sustentabilidade.

- Distribuição desigual de ônus e bônus da conservação ambiental

Little (2002) constata que, na maioria das vezes, os principais beneficiários econômicos da exploração do ambiente são aqueles que ao mesmo tempo alteram de forma negativa o ambiente. Esses não arcam com os impactos ambientais negativos da exploração dos recursos naturais, sendo que os grupos que não são beneficiados economicamente são aqueles que arcam com os danos ambientais ou com as restrições de uso e cobertura da terra ou de uso e acesso aos recursos naturais.

Usualmente, os grupos que arcam com o ônus da proteção ambiental são aqueles que mais dependem dos recursos naturais para sobreviver (DOWIE, 2006). Algo que se aplica a todas as categorias de manejo do SNUC, inclusive a APA.

- Percepção negativa da comunidade local

Segundo Schiavetti (2007), caso não haja a difusão ampla dos objetivos de proteção ambiental de um sítio, de seu Plano de Manejo, Zoneamento Ambiental e restrições, não há como a comunidade local ter a noção de que mora em uma UC, nem ter sensibilidade quanto à importância e às implicações desse fato. De forma complementar, as comunidades locais não saberão o que a categoria de manejo é, ou representa para suas atividades (ARARIPE, 2008; MATOS; GOMES, 2011).

Ainda, de forma ampla, as comunidades locais exercem a conservação ambiental, porém não de acordo com a técnica, a ciência e os regulamentos legais. Dentre os moradores que não exercitam essas práticas, eles normalmente não o fazem exatamente pela falta de conhecimento da existência da UC e de suas restrições, ou pela impossibilidade de diálogo com seus gestores (MARQUES; DA COSTA; ANDRADE, 2013).

- Negação dos conhecimentos tradicionais

Marangon e Agudelo (2004) ponderam que as perdas culturais das comunidades locais inseridas em APAs não são socializadas, ou seja, não há distribuição do ônus e bônus da proteção ambiental de forma igualitária. Além disso, para as autoras, a maior parte dessa perda cultural é inquantificável ou até mesmo irrecuperável.

Assim, a ruptura ou fragmentação dos saberes locais revelam-se como uma ameaça ao patrimônio natural das UC, pois esses conhecimentos são essenciais para a proteção ambiental por se constituírem num elo entre o homem e a natureza (MARANGON; AGUDELO, 2004). Ainda, muitos desses conhecimentos ditos não científicos são os responsáveis pela proteção dos ambientes que hoje são considerados de interesse ambiental (MENDES, 2010).

Dessa forma, Mendes (2010) recomenda que os gestores atentem para não se excluírem os saberes e técnicas tradicionais durante a gestão das APAs (MENDES, 2010), principalmente, pela negação dos saberes locais gerarem diversos conflitos entre as comunidades locais e as unidades (MARANGON; AGUDELO, 2004; MENDES, 2010; REGO, 2009; TEIXEIRA, 2005). De forma complementar, Gonçalves, Branquinho e Felzenszwalb (2011) aconselham que os gestores evitem a confecção tecnicista dos Planos de Manejo e de seus documentos acessórios.

- Negação das práticas tradicionais

A maioria das APAs possui conflitos entre comunidades locais e os sítios onde elas estão inseridas ocasionados pelos diplomas legais ambientais, inclusive os específicos das unidades. Segundo Gomes, Carmo e Santos (2004) e Teixeira (2005), muitos desses regulamentos legais criminalizam as atividades e a manutenção dos modos de vida dessas pessoas, que usualmente as praticam desde antes da legislação ambiental existir e da criação da APA.

Ainda, muitas dessas práticas são reconhecidas pela literatura consultada como boas práticas de manejo, e que resultam na conservação do ambiente. Porém, a legislação ambiental, como dito anteriormente, criminaliza tais práticas (GOMES; CARMO; SANTOS, 2004; TEIXEIRA, 2005).

- Desenvolvimento sustentável regional

Segundo Santos (2013), por conta de muitos dos problemas supracitados a proposta de desenvolvimento sustentável ou com sustentabilidade não é alcançada nas APAs.

4.5.5.2 Casos bem-sucedidos na gestão de sítios da categoria APA

Entre alguns casos bem-sucedidos, Nascimento e Bursztyn (2010) notaram avanços na gestão de uma APA nos momentos de maior diálogo entre a comunidade local e seus gestores. Artaza-Barrios e Schiavetti (2007) relatam que uma APA quando é bem implementada, ela se torna peça fundamental na proteção ambiental. Os autores acreditam que as APAs podem se tornar o pilar da estratégia de proteção dos recursos naturais, da biodiversidade e dos diversos ecossistemas. Todavia, eles não indicam como fazer unidades dessa categoria funcionarem de forma eficiente.

Uma proposta interessante foi observada por Teixeira e Limont (2007) na APA Guaraqueçaba (Categoria V). Nessa unidade as representações da comunidade locais foram convocadas, conforme as Bacias Hidrográficas da UC, e, capacitadas para participar do Conselho Gestor, o que segundo os autores favoreceu uma maior representatividade, melhorou os diálogos e debates do Conselho com a comunidade local, e, conseqüentemente o processo de gestão. Inicialmente Teixeira e Limont (2007) descrevem que a gestão da APA era exclusiva do poder público, de ONGs e do conhecimento técnico-científico por meio de agentes considerados competentes para gestão, o que proporcionava diversos conflitos com a comunidade local.

A partir da mudança de visão do processo de gestão a comunidade local passou a ocupar um espaço e a manifestar seus interesses que passaram a ser considerados e debatidos. Essa atitude também aumentou a representatividade do Conselho, pois foram inseridos, nas discussões, manifestações e decisões, aqueles que antes eram excluídos do processo de gestão. Mesmo com o conselho sendo consultivo e a deliberação final sendo do órgão gestor, foi visível a melhoria na gestão da APA Guaraqueçaba, pois nunca houve antes um debate sobre a criação de leis, um diálogo onde as pessoas pudessem compreender a Lei, saber que elas existem e poderem se adaptar a elas (TEIXEIRA; LIMONT, 2007).

Assim, corrobora-se a premissa de que a APA é uma Área Protegida *stricto sensu*, é uma UC, que na verdade os sítios dessa categoria de manejo possuem pressões e ameaças comuns a qualquer categoria de manejo do SNUC e do SIAP da IUCN.

No próximo item será apresentada uma revisão de literatura sobre eficiência da gestão e efetividade na proteção ambiental de áreas protegidas *stricto sensu*, a fim de averiguar se as APAs possuem baixa ou inefetividade da proteção ambiental e baixa ou ineficiência da gestão.

4.6 A eficiência da gestão e a efetividade na proteção ambiental – uma análise do SNUC e do SIAP da IUCN

4.6.1 Avaliações de eficiência da gestão de Áreas Protegidas - conceitos

Para maximizar o potencial das Áreas Protegidas é necessário entender os desafios, as pressões e ameaças que a gestão dos sítios enfrenta. Nesse sentido, vem havendo uma exigência cada vez maior sobre os governos nacionais e os órgãos gestores de Áreas Protegidas para monitorar a eficiência na gestão e efetividade na proteção ambiental de sítios. Os motivos incluem o desejo dos gestores de adaptar e melhorar suas estratégias de gestão, melhorar o planejamento e a definição de prioridades e as crescentes demandas de relatórios e prestação de contas. Apesar dos diferentes propósitos para a avaliação, alguns temas comuns e necessidades de informação podem ser identificados, permitindo que as metodologias atendam a múltiplos usos (HOCKINGS; STOLTON; DUDLEY, 2004).

Segundo Hockings (2003), as tentativas de se avaliar sistematicamente as pressões e ameaças que enfrentam as Áreas Protegidas remontam ao início da década de 1980. Em 1984, a WCPA/IUCN preparou uma lista de Áreas Protegidas ameaçadas do mundo (Lista Verde). A comissão reconheceu que a lista estava incompleta, mas a considerou como indicativo de algumas das muitas pressões e ameaças que enfrentam as Áreas Protegidas.

Nesse período, os instrumentos de proteção do ambiente em sua grande maioria possuíam caráter regulamentar, autoritário, punitivo e de expropriação. Porém, eles foram se expandindo na história recente das Áreas Protegidas e tais medidas foram sendo estendidas para outras formas, tais como a gestão (BECERRA; BRAVO, 2008).

De acordo com Becerra e Bravo (2008), ainda existem sítios com a proteção do ambiente com este foco regulamentador, autoritário, punitivo e expropriativo, porém, em menor número ou grau que no passado. Todavia, grande parte dos programas de monitoramento ambiental e avaliações ainda são usualmente deslocadas por atividades de gestão "mais urgentes", embora muitas vezes menos importantes no dia-a-dia (DAY; HOCKINGS; JONES, 2002, p. 02).

Conforme Hockings (2003), isso é um problema, pois para manter o valor dos sítios, os gestores precisam avaliar e monitorar a eficiência da gestão para que possam identificar problemas e concentrar os seus recursos e esforços. Segundo o autor, na ausência de informações sistematizadas, os gestores acabam voando cegos, ou seja, eles ficam somente respondendo as pressões e ameaças claramente visíveis e esperando que abordagens, padrões e técnicas forneçam os resultados que eles procuram.

Dessa forma, os gestores precisam compreender melhor os desafios, as pressões e ameaças que enfrentam seus sítios, os impactos ambientais negativos sobre os valores de proteção ambiental e a eficiência de suas estratégias de gestão para, com isso, poder efetivamente prevenir e mitigar a degradação ambiental e melhorar a proteção ambiental (HOCKINGS, 2003).

Também se têm que a maioria dos programas de monitoramento ambiental existentes são direcionados para aspectos biológicos, biofísicos ou sociais, separadamente e, em geral, eles são realizados como tarefas ou pesquisas autônomas e pontuais. Embora alguns dos programas avaliem ações estratégicas de gestão, poucos possuem uma avaliação integrada do sítio protegida ou monitoram especificamente os valores-chave para os quais a área foi declarada (DAY; HOCKINGS; JONES, 2002).

De acordo com Hockings (2003), a extensão das pressões e ameaças que enfrentam os sítios e a incapacidade dos órgãos gestores para combatê-las levaram várias organizações em todo o mundo a desenvolverem metodologias para avaliar sistematicamente Áreas Protegidas.

As avaliações supracitadas geralmente abordam uma ou mais vertentes de três questões (ERVIN, 2003): (i) O *design* do sítio (ou do Sistema) é apropriado para os valores de proteção que se procura manter? (ii) Os passos do ciclo e seus processos de gestão são adequados e apropriados às necessidades do sítio (ou do Sistema)? (iii) O sítio (ou Sistema) são efetivos para manter a biodiversidade, diminuir as pressões e ameaças ao ambiente e alcançar os objetivos

de proteção ambiental? Segundo Ervin (2003), essas três questões evoluíram para vertentes separadas de avaliações de Áreas Protegidas de: *design*, processos de gestão e integridade ecológica.

A primeira vertente possui parâmetros para avaliar a adequação do *design* do projeto de um sítio, além de oferecer critérios para escolha de áreas de interesse ambiental para criação de novos sítios. A segunda vertente inclui as avaliações dos passos do ciclo de gestão e/ou de seus processos que se constituem em uma série de elementos de gerenciamento. A terceira vertente envolve as avaliações da integridade ecológica que incluem preocupações de quão intacto está o ambiente de um sítio, qual grau da viabilidade das espécies, dos processos e funcionamento ecológico dos ecossistemas e qual grau das ameaças e pressões que enfrentam o ambiente (ERVIN, 2003). Dentro de cada vertente, existem avaliações à nível de Sistema e à nível de sítio.

Uma outra forma de avaliação, que é relevante para a atribuição de categorias de Áreas Protegidas, é a avaliação dos objetivos de gestão. A função dessa metodologia não é avaliar a gestão de Áreas Protegidas, mas esclarecer os objetivos e suas metas para, com isso, se operacionalizar a gestão (HOCKINGS; DUDLEY, 2008), o que serve como um passo inicial.

Segundo Becerra e Bravo (2008), para uma área ser considerada efetivamente protegida ela deve possuir: a) um quadro jurídico dentro do qual as Áreas Protegidas podem ser criadas, implantadas e geridas; e, b) ferramentas administrativas de gestão adequadas a realidade do sítio. Tais instrumentos têm ampliado os horizontes dos gestores, a fim de subsidiar o alcance dos objetivos de gestão dos sítios, o que levou a elaboração de avaliações de eficiência da gestão de Áreas Protegidas.

Conforme Leverington et al. (2010), a avaliação da eficiência da gestão de Áreas Protegidas pode ser considerada em quatro níveis diferentes e complementares:

O primeiro nível envolve estudos realizados para avaliar a cobertura dos sítios ou Sistemas de Áreas Protegidas e até que ponto a biodiversidade é representada dentro deles.

O segundo nível abarca estudos para investigar relações entre os sítios e os impactos ambientais negativos em larga escala.¹²⁶ Os sítios são considerados efetivos na proteção ambiental se não houverem mudanças ecológicas grosseiras ou destruição de habitats, ou se essas mudanças forem menores no sítio em relação à outras áreas não protegidas (LEVERINGTON et al., 2010).

¹²⁶ Como exemplo, têm-se avaliações de uso e cobertura da terra com uso de dados de sensoriamento remoto, a fim de produzir índices de desmatamento em uma determinada temporalidade.

Para Leverington et al. (2010), esses estudos fornecem informações essenciais e objetivas sobre o sucesso da proteção ambiental do sítio, mas eles possuem limitações significativas, como: a dependência de um conjunto limitado de indicadores e não serem robustos o suficiente para identificar outras mudanças importantes no sítio. Conseqüentemente, os estudos de nível dois levantam uma série de perguntas: os sítios seriam provavelmente candidatos para desmatamento de qualquer maneira? Se as florestas não são desmatadas, em que medida isso é devido à boa gestão? A proteção de algumas áreas levou a um maior desmatamento em outros lugares?

O terceiro nível compreende diversas metodologias de Avaliações de Eficiência da Gestão de Áreas Protegidas (*Protected Area Management Effectiveness - PAMEs*) conduzidas por órgãos gestores de Áreas Protegidas ou por outras organizações desde a década de 1990 (LEVERINGTON et al., 2010).

O quarto nível de avaliação consiste no Monitoramento Ambiental detalhado e contínuo ao longo do tempo, a fim de relatar a condição e a tendência de valores específicos do sítio, tais como populações de animais, condições da floresta, valores culturais e impactos socioeconômicos. Idealmente, tais informações detalhadas devem se basear em julgamentos sobre os resultados que podem ser feitos nas PAMEs. No entanto, muitos projetos de monitoramento ambiental e pesquisas não são incorporados na gestão adaptativa e não fornecem *feedback* úteis à gestão. A combinação de estudos de quarto nível com informações do terceiro nível é uma maneira eficiente de superar essa questão (LEVERINGTON et al., 2010).

A PAME é definida como: a avaliação de quão bem ocorre a gestão das Áreas Protegidas - principalmente a extensão de quanto elas protegem os valores e alcançam metas e objetivos de proteção ambiental pré-determinados (HOCKINGS; DUDLEY, 2008). Assim, a avaliação da eficiência da gestão de um sítio não é um fim em si, mas sim um meio para tomar decisões sobre orçamentos, planejamento e prioridades de gestão (ERVIN, 2003).

As PAMEs são voltadas a avaliar os processos da gestão – planejamento, insumos, processos, produtos e serviços e resultados - em um determinado contexto, ou seja, os impactos da gestão (positivos e negativos) no sítio. Os processos da gestão formam uma cadeia de resultados semelhante aos modelos de lógica. Frequentemente eles são representados como passos do ciclo de gestão, a fim de enfatizar o retorno das informações aos gestores de forma adaptativa. Para tal, se torna importante identificar como os resultados alcançados são devidos a intervenções na gestão, ou a outros fatores que podem estar além do controle do gestor (COAD et al., 2015).

Sem a PAME não há como entender as causas de sucesso ou fracasso da gestão e, com isso, torna-se ineficaz qualquer tentativa de se melhorar o desempenho ambiental (COAD et al., 2015). Dessa forma, a gestão eficiente do sítio requer monitoramento e avaliação para permitir uma abordagem adaptativa na tomada de decisão (DAY; HOCKINGS; JONES, 2002).

As PAMEs são uma inovação relativamente recente na gestão de Áreas Protegidas e, por isso, os problemas de gerenciamento dos dados decorrentes dessas avaliações ainda estão sendo identificados e abordados. Os dados das avaliações são de maior interesse direto para os órgãos gestores, ou seus patrocinadores (HOCKINGS; DUDLEY, 2008).

O termo eficiência da gestão reflete três questões fundamentais para a gestão de Áreas Protegidas a serem solucionados (HOCKINGS; DUDLEY, 2008): (i) problemas de *design* e planejamento relacionados tanto com sítios individuais quanto com Sistemas de Áreas Protegidas; (ii) deficiência na apropriação e adequação dos Sistemas e elementos de gestão; e, (iii) dificuldade em alcançar os objetivos de proteção ambiental, inclusive a manutenção dos valores dos sítios.

Hockings, Stolton e Dudley (2004), considera como problemas de *design*: (i) tamanho e a forma dos sítios inadequados e insuficientes; e, (ii) inexistência e ingerência de zonas tampão (zonas de amortecimento) e das conexões entre sítios (corredores ecológicos). Os problemas de planejamento são relativos a inexistência ou inadequação de Planos de Manejo.

Segundo Hockings, Stolton e Dudley (2004), os problemas de apropriação e suficiência são relativos a indisponibilidade ou carência de recursos dos sítios. Os problemas de adequação se referem a ausência ou entraves dos processos e atividades de gestão. As falhas de gestão, portanto, variam desde a completa falta de implementação (Áreas Protegidas de papel) até erros estratégicos sobre onde concentrar esforços ou como a gestão é conduzida.

Assim, percebe-se que as PAMEs devem ser direcionadas por um conjunto de propósitos, são eles: (i) habilitar e apoiar uma abordagem adaptativa para a gestão; (ii) auxiliar na alocação efetiva de recursos; (iii) promover responsabilidade e transparência; (iv) ajudar a envolver a comunidade local e usuários; e, (v) construir um suporte para os sítios (HOCKINGS; STOLTON; DUDLEY, 2004).

Os múltiplos objetivos para avaliação combinados com a diversidade de Áreas Protegidas - cada uma com seus valores, objetivos, contextos culturais, governança e desafios – evidência de que não é prático desenvolver uma ferramenta de avaliação, ainda mais uma única, para todas as categorias de Áreas Protegidas existentes (HOCKINGS; STOLTON; DUDLEY, 2004).

Até o início de 1996, houve pouca ação sobre a questão dentro da IUCN. No mesmo ano foi tomada a decisão de desenvolver uma metodologia que seria amplamente aplicável em todo o mundo (HOCKINGS; STOLTON; DUDLEY, 2004). Com isso, a IUCN-WCPA desenvolveu uma estrutura comum para ser utilizada como base nas diversas avaliações da eficiência da gestão (HOCKINGS; DUDLEY, 2008).

A estrutura comum da IUCN-WCPA fornece uma base consistente para a concepção dos sistemas de avaliação, além de orientações sobre o que avaliar e quais critérios (fatores) utilizar. Ainda, ela é associada a uma gama de “ferramentas” (indicadores), que possibilitam aos diferentes sistemas realizar avaliações em diferentes escalas e complexidades (HOCKINGS; DUDLEY, 2008,). A esse conjunto formado entre a estrutura comum da IUCN-WCPA e uma gama de fatores e indicadores se dá o nome de Quadro Sistematizado para Avaliação da Eficiência da Gestão de Áreas Protegidas (QUADRO 22).

Quadro 22: Conjunto mínimo de dados para compor o Quadro Sistematizado para Avaliação da Eficiência da gestão (PAME) de Áreas Protegidas da IUCN-WCPA.

Conjunto mínimo de dados		
Contexto	Ameaças	Grau das ameaças (valores e condições)
	Valores e significados	<i>Key-targets</i> - o que precisa ser protegido?
	Ambiente favorável	condições adequadas externas a área protegida
Planejamento	Estatuto jurídico / posse da terra	segurança do estatuto jurídico e dos direitos de posse
	<i>Design</i> do sítio da área protegida	apropriação do <i>design</i>
	Plano de Manejo	adequação do Plano de Manejo
	Objetivos da biodiversidade	clareza dos objetivos da área protegida (para biodiversidade)
Insumos	Demarcação de limites cartográficos	adequação da demarcação dos limites cartográficos da
	Recursos Humanos	adequação do pessoal, incluindo habilidades, treinamento e motivação
	Recursos financeiros/financiamento	adequação do orçamento e financiamento da área protegida
	Infraestrutura / equipamento	adequação de infraestrutura e equipamentos
Processos	Informação / inventário	adequação das informações e inventários para gestão e tomada de decisão
	Governança e capacidade	adequação dos processos administrativos
	Aplicação da Lei	adequação dos processos administrativos
	Gestão de visitantes/recreação	adequação e precisão da gestão de visitantes
	Relações entre partes interessadas (<i>stakeholders</i>)	processos relacionados com as partes interessadas, incluindo o envolvimento da comunidade na gestão
	gestão de recursos naturais	Processos de gestão recursos naturais (inclui restauração, manejo de pragas e fogo, etc.)
Resultados	Monitoramento da biodiversidade / ameaças	monitoramento da biodiversidade, outros valores, ameaças
	Avaliação de condição (todos os valores)	estado dos objetivos / valores indicados

	Status das ameaças (?)	(para ser resolvido se for uma medida de resultado)
	Objetivos do Plano de Manejo alcançados	realização de outros objetivos, como a melhoria das relações com a comunidade?

Fonte: Hockings e Dudley (2008, p. 100-101, tradução nossa).

Um grande número de metodologias para avaliar a eficiência da gestão foram desenvolvidos nos últimos 25 anos. Porém, a grande maioria delas foram aplicadas de forma pontual e/ou em apenas alguns sítios, sendo que, por volta de 90% dessas avaliações foram realizadas com base na estrutura da IUCN-WCPA (HOCKINGS; DUDLEY, 2008).

Dessa forma, aproximadamente 90% das avaliações compartilham fatores comuns e uma abordagem subjacente. Todavia, os indicadores e as metodologias variam entre as avaliações e conforme o objetivo das mesmas (HOCKINGS; DUDLEY, 2008).

Hockings e Dudley (2008), dividem, de forma geral, as avaliações da eficiência da gestão em dois tipos principais: (i) que utilizam, principalmente, conhecimentos especializados e, (ii) que utilizam dados de monitoramento ambiental, pesquisas de partes interessadas e outras fontes de dados quantitativas ou qualitativas. Algumas metodologias combinam ambas as abordagens, mas isto depende da governança do sítio e, conseqüentemente, da autoridade responsável pela gestão do sítio avaliado e suas orientações gerais para realização da PAME.

Segundo Hockings e Dudley (2008), a escolha da abordagem da avaliação é afetada pelo propósito ou objetivo da avaliação, nível de recursos disponíveis e o número de sítios envolvidos. Ainda, a categoria da Área Protegida possui influência nos fatores da avaliação e indicadores, em virtude de seus objetivos primários de gestão e características inerentes. A estrutura da PAME é comum a todos os sítios e suas categorias, mas a priorização (ponderação ou graus de importância) dos fatores de análise e dos indicadores não deve ser.

A título de exemplo, Hockings e Dudley (2008) relatam que os fatores e indicadores relativos a dimensão humana do ambiente, como uso e acesso aos recursos naturais e sustentabilidade, devem ser proeminentes nas avaliações de sítios das Categorias V e VI, em comparação as Categorias I a IV. Em contrapartida, as avaliações de sítios das Categorias Ia e II devem enfatizar fatores e indicadores relativos à qualidade ambiental e manutenção da biodiversidade, enquanto, os sítios da Categoria Ib, os de gestão da “região selvagem”.

A abordagem de sistemas de conhecimento especializado geralmente utiliza um questionário, o qual solicita às pessoas com conhecimentos específicos e detalhados do sítio e de sua gestão, para avaliar vários aspectos da gestão, ou para designar as características do sítio avaliado, tais como a missão e o significado, seus valores e ameaças. Essas avaliações são

subjetivas e podem ser apoiadas por dados de monitoramentos ambientais e pesquisas desde que elas já tenham sido realizadas (dados secundários) (HOCKINGS; DUDLEY, 2008).

De acordo com Coad et al. (2015) essa abordagem foca na seguinte questão: Quais são os insumos, atividades e resultados de gestão que estão associados a uma estratégia de proteção ambiental e como esses mudam ao longo do tempo?

A abordagem de dados quanti-qualitativos envolve a produção de dados primários, ou seja, levantamentos de aspectos físicos e biológicos do ambiente, monitoramento ambiental, partes interessadas, entre outros. Nesse tipo de avaliação os dados secundários são complementares aos produzidos (HOCKINGS; DUDLEY, 2008).

Por outro lado, a abordagem de sistemas de conhecimento especializado é frequentemente aplicada para avaliar a eficiência da gestão de um grande número de sítios, muitas vezes de todo um SNAP, por ser mais rápida e menos intensiva em recursos que a abordagem quanti-qualitativa. A abordagem de dados quanti-qualitativos demanda mais tempo e recursos em comparação a essa e, por isso, elas costumam ser voltadas para sítios específicos (HOCKINGS; DUDLEY, 2008).

Embora a natureza dos dados quanti-qualitativos seja diferente, não é necessariamente superior a abordagem de sistemas de conhecimento especializado em termos de precisão ou significado. Ambos os tipos de dados estão sujeitos a erros durante a coleta e os dois exigem interpretação pelo pesquisador. A interpretação, nesse contexto, envolve atribuir significado ou significância a qualquer alteração detectada em um parâmetro (HOCKINGS, 2003).

A distinção entre metodologias baseadas em dados de monitoramento e aquelas baseadas em dados de pontuação é de particular interesse porque reflete abordagens muito diferentes para avaliar a eficiência da gestão, o que levanta a questão do que se constitui como "verdade" em relação à informação produzida pela avaliação (HOCKINGS, 2003).

Pode parecer superficialmente que os dados quantitativos dos programas de monitoramento são mais prováveis de estar mais próximos da verdade do que as informações qualitativas da abordagem de sistemas de conhecimento especializado, ou seja, as geradas pela percepção dos entrevistados. No entanto, as respostas subjetivas dos gestores, ou de partes interessadas, provavelmente costumam ter base em anos de experiência de campo e essas respostas podem capturar melhor as realidades e complexidades do sítio em relação à muitos programas de monitoramento (HOCKINGS, 2003).

Nesse sentido, muitas metodologias de avaliação fornecem uma diversidade de fatores e indicadores para corresponder às características e necessidades de sítios específicos. Outras procuram abordar as principais questões relevantes à sítios de todas as categorias de Áreas

Protegidas. Assim, a variação nas avaliações, fatores e indicadores utilizados em PAMEs e a combinação de dados de diferentes sistemas, não é uma questão direta (HOCKINGS; DUDLEY, 2008).

Quanto à uma avaliação ser sítio específica ou a nível de Sistema, algumas metodologias excluem determinados fatores e indicadores quando esses não são relevantes para os casos de sítios de uma única categoria estarem sendo avaliados. Na maioria dos casos, tal omissão teria como base aspectos particulares da categoria, como seus objetivos primários ou características inerentes, conseqüentemente, o fato desses fatores e indicadores não serem relevantes para a categoria avaliada (HOCKINGS; DUDLEY, 2008).

As avaliações regionais ou globais (Sistema de Áreas Protegidas) podem ajudar a identificar pressões e ameaças comuns, padrões fortes e fracos da gestão. Esse tipo de informação pode ser utilizado para ajudar os gestores a tomar decisões mais eficientes, além de auxiliar na priorização de esforços, capacitação e desenvolvimento de políticas públicas (HOCKINGS; DUDLEY, 2008).

O Quadro Sistematizado para Avaliação da Eficiência da Gestão de Áreas Protegidas da IUCN-WCPA com sua estrutura de seis elementos principais de avaliação e um conjunto de fatores amplamente comuns, fornece um meio de harmonizar dados de diferentes Sistemas (HOCKINGS; DUDLEY, 2008).

O princípio central do quadro da IUCN/WCPA é que a administração segue um processo conforme o ciclo de gestão. O ponto de partida desse ciclo de gestão consiste em compreender o ambiente dentro do qual a gestão está operando a partir do levantamento dos valores, pressões e ameaças existentes (contexto) e depois estabelecer objetivos e estratégias de gestão associadas e projetadas para atingir esses objetivos (planejamento). Os recursos (insumos) devem ser alocados para realizar atividades de gestão e ações de acordo com práticas e padrões operacionais estabelecidos (processos). Essas atividades produzem bens e serviços (saídas ou produtos) que visam alcançar objetivos (resultados) que resultam em impactos ou resultados (HOCKINGS, 2003; HOCKINGS; STOLTON; DUDLEY, 2004).

O Quadro Sistematizado para PAME sugere que para avaliar a eficiência da gestão deve-se incorporar componentes que abrangem cada um dos elementos ou passos do ciclo de gestão, devido sua complementariedade. Como esses componentes representam uma repartição conveniente dos elementos da eficiência da gestão, é provável que existem semelhanças entre eles (HOCKINGS, 2003).

Nesse sentido, uma avaliação do contexto, embora não seja uma análise de gestão propriamente dita, fornece a informação que ajuda a colocar as decisões em contexto e permite

que os gestores estabeleçam prioridades com base nas informações biológicas, culturais e políticas coletadas de forma integrada. No caso das Áreas Protegidas, aspectos importantes do contexto são a significação e os valores da área que levaram à sua declaração como Área Protegida e as ameaças e oportunidades que a área enfrenta (HOCKINGS; STOLTON; DUDLEY, 2004). A avaliação do contexto pode fornecer a informação necessária para desenvolver uma visão de gestão, que pode ser monitorada e avaliada por meio do desenvolvimento de objetivos de gestão (HOCKINGS, 2003).

A avaliação do planejamento envolve a definição da direção e dos objetivos de gestão, além da decisão sobre as estratégias necessárias para atingir os objetivos. O planejamento de estratégias requer uma compreensão da meta final desejada (a visão e objetivos específicos) e o ponto de partida ou contexto dentro do qual a gestão opera (HOCKINGS; STOLTON; DUDLEY, 2004).

Os recursos humanos, financeiros, logísticos e infraestruturais para a gestão devem ser vinculados e, em grande parte, direcionados por decisões de planejamento. Embora os Planos de Manejo raramente ofereçam compromissos específicos de fundos e pessoal, eles estabelecem a base para o planejamento operacional de curto prazo ou anual em que as decisões sobre alocação de recursos são feitas (HOCKINGS; STOLTON; DUDLEY, 2004).

Os gestores devem usar os recursos para implementar ações e estratégias indicadas por documentos de planejamento (p.ex.: Planos de Manejo, de operações anuais, funcionais ou problemáticos) e ações de gestão reativas ou oportunistas. Ao realizar as atividades, os gestores devem também se orientar pelas políticas públicas e práticas do órgão gestor, normas e padrões gerais de gestão de Áreas Protegidas e pela sua formação e experiência (HOCKINGS; STOLTON; DUDLEY, 2004).

Os resultados podem ser considerados de duas maneiras. Primeiro, existem os resultados diretamente produzidos pelas atividades de gestão que geralmente consistem em um conjunto de produtos ou serviços (saída). Além desses, os resultados (entrega) também podem ser considerados em termos de impactos ambientais positivos das atividades de gestão, especialmente em relação ao alcance dos objetivos estabelecidos para o sítio, ou seja, sua efetividade na proteção ambiental (HOCKINGS; STOLTON; DUDLEY, 2004).

O ciclo de gestão é considerado concluído quando o gestor mensura o progresso e usa essas informações de revisão para ajustar ou corrigir o planejamento e a gestão do sítio. A função de revisão é, muitas vezes, visualizada e apresentada como sendo apenas vinculada aos resultados de gestão. No entanto, ela pode avaliar todos os aspectos do ciclo de gestão, incluindo

o contexto em que a gestão ocorre. Os resultados da avaliação de cada aspecto podem ser retornados ao ciclo (HOCKINGS; STOLTON; DUDLEY, 2004).

O combinado da avaliação dos seis elementos fornece uma imagem detalhada da gestão, fornecendo informações que podem melhorar a efetividade da proteção ambiental e a eficiência da gestão de sítios individuais ou de Sistemas (HOCKINGS, 2003).

Um dos pontos fortes da estrutura da IUCN/WCPA para desenvolver e analisar metodologias de avaliação da eficiência da gestão é que ela dirige a atenção para uma variedade de informações que podem ser coletadas e demonstra como essa informação pode ser vinculada para fornecer uma imagem explicativa e rica da eficiência da gestão (HOCKINGS, 2003).

Como não é prático medir diretamente todos os atributos relacionados à gestão de Áreas Protegidas, é necessário selecionar um número limitado de indicadores representativos. A seleção de questões prioritárias e, portanto, indicadores para o monitoramento, deve ser orientada pelos valores naturais, culturais e sociais da área que, por sua vez, podem ser orientados por uma avaliação do contexto dentro do qual o sítio ou o Sistema está operando. A seleção de indicadores é um processo complexo que geralmente envolve compensações entre atributos parcialmente incompatíveis (HOCKINGS; STOLTON; DUDLEY, 2004).

Na medida do possível, os indicadores para medir a eficiência da gestão devem, segundo Hockings; Stolton; Dudley (2004): (i) ter uma relação inequívoca, previsível e verificável com o atributo que está avaliando; (ii) ser sensíveis à mudança deste atributo; (iii) integrar os efeitos ambientais ao longo do tempo e do espaço, ou seja, refletir modificações duradouras em vez de empenhos de curto prazo ou pontuais; (iv) refletir mudanças e processos de significação de gestão, incluindo atributos biofísicos, sociais, culturais, econômicos, políticos e de gestão; (v) refletir mudanças em escalas espaciais e temporais de relevância para a gestão; (vi) ser rentável em termos de coleta, avaliação e interpretação de dados; (vii) ser simples de medir e interpretar; e, (viii) poder ser coletado, avaliado e relatado em tempo hábil.

Também é fundamental que os programas de coleta de dados para composição dos indicadores sejam sustentados em termos de orçamentos e habilidades de pessoal. Indicadores simples geralmente são preferíveis aos mais complexos. Se as avaliações devem ser relatadas amplamente os indicadores também devem ser compreensíveis pelos não especialistas (HOCKINGS; STOLTON; DUDLEY, 2004).

Ainda, a seleção e construção dos indicadores do Quadro Sistematizado para Avaliação da Eficiência da Gestão de Áreas Protegidas devem ser feitas para que eles atendam certas características que, segundo Becerra; Bravo (2008), devem: (i) ser metodologicamente consistentes; (ii) ser mensuráveis e, conseqüentemente, comparáveis de formas diacrônica e

sincrônica; (iii) ter o caráter preditivo e adaptativo, ou seja, sensíveis a mudanças; e, (iv) ter valores de referência (alvo) e/ou estimarem valores de limite, em particular: (a) valores legais, administrativos (recomendações de instituições especializadas, políticas públicas, programas, planos, projetos, entre outros) e/ou estabelecidos em modelos científicos; (b) valores médios, ou medianos, espaciais ou temporais de municípios, estados, regiões, países e internacional; (c) valores estabelecidos por meio de consulta ("como você classifica este resultado?") a opinião de especialistas, gestores, pesquisadores, partes interessadas, entre outros.

Os valores-limite são os considerados limites do ponto de vista da sustentabilidade. Existem limites negativos ou de valor crítico e de valor ideal ou limites desejáveis. Os valores-alvo ou de referência são pré-determinados para datas ou períodos. Eles devem ser valores realistas, possíveis de alcançar e que envolvem um avanço a uma sustentabilidade com valor limite desejável (BECERRA; BRAVO, 2008).

O Quadro Sistematizado para PAME tem como base o modelo de avaliação pressão-estado-resposta. Ele foi integrado as ideias desenvolvidas pela *Conservation Measures Partnership*, em acordo e colaboração com a IUCN, para criar os padrões recentemente adotados para avaliar a efetividade da redução de ameaça (pressão) e medidas de proteção ambiental (resposta) (BOITANI; RONDININI, 2008).

Segundo essa metodologia, para se entender como um sítio ou Sistema de Áreas Protegidas podem alcançar seus objetivos deve-se primeiro identificar as pressões e ameaças relevantes para o ambiente. Para Boitani e Rondinini (2008), quando as pressões e ameaças são conhecidas, é possível tomar medidas de proteção ou as ações de gestão para controlar as mais próximas. Dessa forma, a redução das pressões e ameaças atuará como uma medida de resultados de proteção ambiental, embora, em última instância, o sucesso seja medido por meio do estado do ambiente que está sendo protegido (BOITANI; RONDININI, 2008).

As PAMEs deverão ser realizadas pelos órgãos e gestores de sítios para responder algumas ou todas as seguintes questões (EEA, 2012): (i) Os objetivos de gestão estão sendo alcançados ou o progresso em direção a esses objetivos pode ser melhorado? (ii) Como avaliar a eficiência da gestão? (iii) Como os recursos necessários podem ser assegurados? e; (iv) Como a gestão de sítios pode garantir o apoio das partes interessadas?

4.6.2 Avaliações de eficiência da gestão de Áreas Protegidas - metodologias

Para responder a essas questões, várias metodologias de avaliação foram desenvolvidas e estão sendo aplicadas, em todo mundo a nível continental, nacional e local, dentre elas as

principais são (COAD et al. 2015): (a) *Rapid Assessment and Priorization of Protected Area Management* (Rappam) - aplicada 2.276 vezes em 1.930 Áreas Protegidas, com séries temporais em 322 Áreas Protegidas; (b) *Management Effectiveness Tracking Tool* (METT) - aplicada 4.046 vezes em 2.045 Áreas Protegidas, com séries temporais em 833 Áreas Protegidas; e, (c) *New South Wales State of Our Parks* (SOP) - aplicada 3.552 vezes em 859 Áreas Protegidas, com séries temporais em 764 Áreas Protegidas.

Hockings (2003) levantou as 27 avaliações da eficiência da gestão mais utilizadas no mundo. Dentre elas, sete metodologias consideraram quatro ou mais elementos estruturais. Das sete, três foram desenvolvidas usando a estrutura da IUCN/WCPA e quatro foram derivadas de forma independente. A única metodologia dentre as 27 que utiliza os seis elementos ou passos do ciclo de gestão e tem como base a estrutura da IUCN/WCPA é a Rappam.

Segundo Coad et al. (2015), em janeiro de 2015 foram registradas a realização de 17.739 avaliações da eficiência da gestão, em 9.037 Áreas Protegidas, com 3.666 sítios aplicando múltiplas formas de avaliação e 95 metodologias de PAME. As informações atuais indicam que apenas 17,5% dos países alcançaram o objetivo de avaliação do PAME de 60% do Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas da CBD.

A maioria das PAME citadas por Coad et al. (2015) são tabelas de autoavaliação que contêm uma série de questões pontuadas em escalas de tipo *Likert* ou ordinal. O intuito dessas metodologias é medir o progresso da gestão com base em padrões específicos de desempenho, como: a existência de um Plano de Manejo ou a adequação de atividades do sítio à Lei. Essas também gravam informações quantitativas, como orçamento da Área Protegida, número de pessoal e informações sobre objetivos, pressões e ameaças, ou seja, o grau de implementação da gestão e sua evolução na temporalidade.

De acordo com Coad et al. (2015), no geral, as PAMEs calculam uma pontuação total da eficiência da gestão para cada sítio e usam essa pontuação como indicador de desempenho ambiental. Tal estratégia, segundo os autores, pode ocultar as diferenças entre os passos do ciclo de gestão, ou seja, os pontos fortes e fracos. Como exemplo: um sítio com pontuações elevadas para questões de orçamento e pessoal, mas baixas para divulgação e turismo, teria a mesma pontuação total que outro sítio onde o contrário é verdadeiro.

Para dirimir esse problema, Coad et al. (2015) recomendam o uso de pontuações agregadas e/ou ponderadas para os diferentes passos do ciclo de gestão e a exclusão de pontuações subjetivas de resultados sociais e biológicos quando estiverem disponíveis dados independentes, confiáveis e empíricos sobre os resultados e (de preferência) impactos.

Outras avaliações geralmente se baseiam em PAME únicas e medidas de resultados da biodiversidade. Os dados estáticos sobre a gestão de uma Área Protegida podem ocultar melhorias ou perdas na gestão. Além disso, os efeitos das intervenções de gestão nos resultados dos sítios raramente serão instantâneos. Por exemplo, “os aumentos nas populações de mamíferos caçados só podem ser mensuráveis anos após a redução da caça furtiva” (COAD et al., 2015, p. 07).

O processo utilizado para reunir conhecimento especializado para execução das PAMEs tem influências significativas nos seus resultados e credibilidade. Especialmente, quando os recursos financeiros não estão delimitados nos orçamentos disponíveis. Com isso, as avaliações podem ser realizadas de forma rápida e com o número reduzido de participantes, o que impacta negativamente sua robustez (COAD et al., 2015).

Outro problema comum na execução de PAMEs envolve a prestação de contas aos órgãos financiadores de Áreas Protegidas. Quando as avaliações são realizadas como parte dos requisitos de financiamento dos doadores, eles podem insistir em que os padrões processuais sejam atendidos e fornecer financiamento específico para as PAMEs dentro dos orçamentos do projeto. Com isso, muitos gestores entregam avaliações com indicadores de desempenho excessivamente positivos para melhorar a credibilidade do sítio perante a estes órgãos e, com isso, manter ou aumentar o financiamento (COAD et al., 2015).

Coad et al. (2015) sugerem para solucionar esse problema que se desenvolvam e apliquem diretrizes operacionais das avaliações de forma padronizada e robusta. Além disso, deve-se selecionar e treinar de forma adequada os gestores que irão aplicar as PAMEs de forma a garantir uma variedade de conhecimentos e pontos de vista e a interpretação padronizada dos indicadores. O livre debate sobre o procedimento de avaliação é fundamental, assim como, a deliberação completa e revisão pelos pares durante sua aplicação.

Conforme supracitado e de acordo com Coad et al. (2015), diferentes PAMEs atendem a diferentes necessidades e não há uma abordagem que se encaixe em todos os esforços de proteção ambiental. Metodologias como o METT e Rappam fornecem um meio rápido e econômico de avaliar e comunicar a eficiência da gestão atual e as mudanças nas práticas de gestão ao longo do tempo para os órgãos gestores e partes interessadas. Essas abordagens podem ser facilmente implementadas em uma ampla gama de tipos de Áreas Protegidas.

No entanto, elas usam um sistema de pontuação subjetiva, relativamente simples, com coleta limitada de informações de validação ou auditoria sistemática de resultados. Assim, essas metodologias não foram projetadas para promover o pensamento contrafactual. Os gestores não consideram durante suas aplicações as mudanças nos resultados conforme intervenções na

gestão ou influências externas. Ainda, a METT e Rappam são relativamente fracas na captura de dados ao nível de resultados (COAD et al., 2015).

Conforme Stoll-Kleemann (2010), a grande diversidade de metodologias de PAMEs se reflete a partir dos múltiplos interesses dos vários atores sociais envolvidos na gestão de Áreas Protegidas. Para o autor, enquanto os gestores de um sítio se perguntam como eles podem planejar processos de gestão mais adequados, as agências nacionais e as ONGs tendem a procurar pontos fortes e fracos de Sistemas de Áreas Protegidas. Os doadores internacionais refletem suas prioridades financeiras e, com isso, pressionam para a o órgão gestor certificar que o dinheiro doado está sendo bem gasto.

Três abordagens de avaliação internacionalmente aclamadas e amplamente utilizadas, todas baseadas no quadro da IUCN-WCPA, ilustram essas múltiplas perspectivas (STOLL-KLEEMANN, 2010).

A Rappam foi desenhada pelo WWF para identificar rapidamente os pontos fortes e fracos de gestão para Sistemas de Áreas Protegidas inteiras. Os dados permitem uma comparação entre sítios e podem ajudar a estabelecer prioridades políticas para governos e ONGs ao nível nacional.

Enquanto a Rappam examina Sistemas inteiros, a METT foi desenvolvida para monitorar o progresso da gestão de sítios individuais ao longo do tempo. Com base em simples questionários, os dados são utilizados pelos doadores e tesouros nacionais para promover a responsabilização e a transparência. Todavia, a METT não permite a comparação entre sítios. A METT é usada pelo Banco Mundial, WWF e GEF como uma ferramenta de monitoramento obrigatório em áreas onde eles estão envolvidos como financiadores.

Em contraste com essas avaliações rápidas, o *Toolkit Enhancing our Heritage* (EoH) examina sítios individuais. Originalmente essa PAME foi elaborada para atender a gestão adaptativa em Sítios do Patrimônio Natural Mundial. Seus indicadores podem ser combinados de forma flexível, o que permite uma avaliação aprofundada e participativa de valores-chave e adequação da gestão. O EoH pode exigir consideravelmente mais recursos que Rappam ou METT, mas gera um conjunto mais robusto de informações a partir dos quais os gestores dos sítios podem agir ativamente para melhorar suas próprias estratégias de gestão (STOLL-KLEEMANN, 2010).

A eficiência geral da gestão para as três metodologias é determinada pela adição das pontuações subjetivas para todos os indicadores. Como a pontuação depende do julgamento de pessoas, são organizadas oficinas interativas ou grupos de discussão que, idealmente, incluem

gestores de Áreas Protegidas, representantes de diversos grupos de partes interessadas e consultores externos (STOLL-KLEEMANN, 2010).

No entanto, a implementação metodológica ocorre conforme a disponibilidade de recursos. A qualidade dos resultados da avaliação, portanto, difere devido à natureza altamente flexível da implementação das duas metodologias. Os sistemas quantitativos de pontuação utilizados para Rappam e METT são benéficos para comparar os resultados, mas sua expressividade é limitada aos números. Em contraste, a EoH usa pontuação quantitativa, qualitativa e descritiva (STOLL-KLEEMANN, 2010).

O complexo sistema de pontuação da EoH traz dificuldades, mas permite uma avaliação mais detalhada e específica, o que é vantajoso quando os resultados são destinados principalmente para o uso por gestores de sítios individuais. Consequentemente, a abordagem metodológica e a profundidade de uma PAME dependem em grande parte da sua finalidade e dos recursos disponíveis para a avaliação (STOLL-KLEEMANN, 2010).

Em contrapartida, ao supracitado, há relatos de gestores de Áreas Protegidas e outras partes interessadas que o processo da aplicação de uma PAME, independente do seu foco ou de suas fragilidades metodológicas, fornece descobertas úteis. Em razão delas servirem como fonte de dados que subsidiam a tomada de decisão local, avaliação de impactos (negativos e positivos) e introdução de uma cultura de aprendizagem nos órgãos gestores e Áreas Protegidas (COAD et al., 2015).

Coad et al. (2015) alertam que existe uma aplicação limitada dos dados das PAMES em avaliações de impactos. A natureza subjetiva e ordinal dos dados das PAMES, combinada com a escassez de dados apropriados, revelam que os dados produzidos por essas avaliações não são adequados às necessidades de uma avaliação de impacto. Infelizmente, em virtude dos orçamentos limitados para Áreas Protegidas e a quantidade e capacitação dos recursos humanos, é improvável que, na ausência de políticas públicas mais fortes ou outros incentivos, que as autoridades dos sítios priorizarão a coleta de dados para realizar uma avaliação de impacto adequada.

Nesse contexto, Coad et al. (2015) acreditam que existe também uma necessidade contínua de avaliações rigorosas de impacto de Áreas Protegidas e das intervenções na gestão dos sítios individuais. Conforme os autores, existem evidências que as Áreas Protegidas funcionam na proteção ambiental, especialmente quando são bem administradas. Todavia, entender o que constitui uma boa gestão ainda é um desafio contínuo para os gestores.

Em muitos casos, o estabelecimento de programas adequados de PAME exige uma reorientação institucional importante ao nível das políticas públicas e estrutura organizacional.

O desafio é que os gestores, os decisores, os financiadores e os avaliadores tragam as mudanças necessárias para se ver o estabelecimento de sistemas de avaliação da eficiência da gestão de Áreas Protegidas como norma e não exceção (DAY; HOCKINGS; JONES, 2002).

Segundo Hockings e Dudley (2008), um dos principais desafios que envolvem as PAMES é o fator de análise, ou seja, a possibilidade de comparação entre resultados de diferentes metodologias de avaliação, em diferentes categorias de Áreas Protegidas e sítios.

Os resultados dos principais estudos sobre a eficiência de gestão (índices gerais), bem como os fatores de sucesso e falha para a gestão de Áreas Protegidas, são parcialmente contraditórios. Os resultados diferentes podem ser devidos à abordagem (p.ex.: número e tipo de indicadores ou avaliadores incluídos no processo de avaliação) ou ao contexto individual do sítio (p.ex.: idade, região, categoria) e, portanto, esses fatores precisam ser considerados ao comparar resultados de PAMEs (STOLL-KLEEMANN, 2010).

Nesse sentido, uma abordagem para comparar resultados de PAMEs tem sido desenvolvida. A tentativa envolve um formato de relatório comum com um conjunto de dados mínimos padronizados contendo informações da eficiência da gestão de Áreas Protegidas. O relatório contém elementos, fatores e indicadores da estrutura IUCN-WCPA como meio de estruturação de dados e um conjunto de regras para "traduzir" os resultados de diferentes sistemas de avaliação para um formato comum. Na maioria dos casos, esse formato comum seria uma escala ordinal de quatro pontos de desempenho de gerenciamento, ou seja, seria realizada uma padronização a uma escala numérica comum (HOCKINGS; DUDLEY, 2008).

O estudo a que Hockings e Dudley (2008, p. 100) se referem vêm sendo desenvolvido pela equipe da Dra. Fiona Leverington, pesquisadora da *School of Integrative Systems, University of Queensland* e da IUCN.

Em seu artigo, Leverington et al. (2010) compilaram, pela primeira vez, informações das avaliações de eficiência da gestão de Áreas Protegidas em todo o mundo, além de extraírem algumas conclusões sobre pontos fortes e fracos na gestão (LEVERINGTON et al., 2010).

Leverington et al. (2010) elaboraram um banco de dados de onde e quando foram realizadas avaliações individuais da eficiência da gestão, com metadados associados à metodologia e indicadores utilizados. Foram registradas mais de 8.000 avaliações, de 100 países, derivados de mais de 50 metodologias (LEVERINGTON et al., 2010).

Depois, os autores obtiveram e analisaram os dados originais para o maior número possível de avaliações. Nesse caso, foram analisados os resultados de 4.092 avaliações de 3.038 Áreas Protegidas, oriundas de 14 metodologias diferentes, incluindo as mais amplamente aplicadas no mundo (LEVERINGTON et al., 2010).

Por último, os autores revisaram e analisaram cerca de 50 relatórios de avaliação, com conclusões escritas dos seus estudos. As informações desses relatórios foram sintetizadas e interpretadas, o que forneceu valiosos contextos e explicações (LEVERINGTON et al., 2010).

De acordo com Leverington et al. (2010), a tarefa de analisar o grande e diversificado conjunto de dados e relatórios brutos foi complicada, pois cada metodologia de PAME utilizam diferentes conjuntos de indicadores e sistemas de pontuação. A fim de obter uma imagem geral desses e futuros conjuntos de dados, os autores elaboraram uma plataforma comum de relatórios para poder analisar os resultados da ampla gama de estudos, de forma a manter a maior quantidade possível de informações das avaliações originais.

Leverington et al. (2010) descobriram em sua análise que os passos do ciclo de gestão parecem estar mais intimamente ligados entre si e a eficiência total. A tradução dos dados brutos no formato de relatório comum permitiu análise cruzada, mas inevitavelmente levou a uma perda da riqueza em dados, especialmente para obter informações obtidas em estudos mais detalhados (LEVERINGTON et al., 2010).

Os fatores mais relacionados com a eficiência total de gestão foram a adequação da infraestrutura, equipamentos e instalações, processos de gestão de recursos naturais e culturais, governança e o programa de comunicação (LEVERINGTON et al., 2010).

Os fatores mais estreitamente correlacionados com os resultados positivos incluíram as habilidades do pessoal e outros parceiros de gestão, restrição ou apoio pelo ambiente civil e político externo, realizações de resultados e adequação da aplicação da Lei. Os indicadores relacionados à comunidade, como o envolvimento das comunidades e das partes interessadas, o programa de comunicação e os programas adequados de benefício comunitário foram altamente correlacionados com os impactos nas comunidades (LEVERINGTON et al., 2010).

Embora isso indique quais aspectos da gestão são mais intimamente relacionados com o desempenho geral, deve-se ressaltar que as correlações não estabelecem necessariamente a causalidade. Assim, as medidas de planejamento, insumos e processos fornecem informações importantes, mas elas não parecem ser preditores adequados de resultados bem-sucedidos (LEVERINGTON et al., 2010).

Leverington et al. (2010), em seu trabalho, também descobriram que o estabelecimento de uma Área Protegida não está intimamente ligado ao desenvolvimento de sistemas de gestão adequados, mas sim e, principalmente, a: (i) recursos suficientes; (ii) gestão de recursos; (iii) comunicação e relações comunitárias; (iv) planejamento e gestão adaptativa; e, (v) resultados.

Assim, no meio do impulso mundial para a avaliação da eficiência da gestão, permanece uma questão central: a PAME realmente traz uma melhor gestão? Dada a variedade de objetivos

e audiências das avaliações, uma resposta simples parece impossível. No entanto, uma questão é óbvia. A melhoria da gestão de Áreas Protegidas vai além da própria avaliação. Os resultados da avaliação devem ser considerados e integrados no processo de gestão para tornar as Áreas Protegidas mais eficientes. Os estudos sobre pontos fortes e fracos dos Sistemas de Áreas Protegidas também podem auxiliar na definição de prioridades de gestão (STOLL-KLEEMANN, 2010).

Dessa forma, a gestão eficiente de Áreas Protegidas é essencial para enfrentar pressões e ameaças atuais e futuras ao ambiente. Todavia, somente se a PAME resultar em uma melhoria da gestão é que ela é um investimento que vale a pena (LEVERINGTON et al., 2010), pois a avaliação tem que ir além de simplesmente afirmar se Áreas Protegidas são efetivas na proteção ambiental ou não, por meio de seus índices gerais. As PAMEs também devem fornecer informações sobre como melhorar a gestão das Áreas Protegidas de forma adaptativa.

Porém, até o momento, nenhum estudo sistemático foi realizado para analisar se as avaliações realmente entregaram o resultado para o qual foram criadas: melhores Áreas Protegidas (STOLL-KLEEMANN, 2010).

De acordo com Stoll-Kleemann (2010), no geral, são necessárias mais pesquisas interdisciplinares e monitoramentos ambientais com base em ciências sociais, para aprimorar o conhecimento conceitual e prático das relações homem/natureza e as verdadeiras consequências da proteção ambiental. Alguns especialistas afirmam que esse conhecimento é uma condição *sine qua non* nos esforços para alcançar a eficiência da gestão de Áreas Protegidas.

Assim, a passagem de um modelo de planejamento e gestão racionalista (*comprehensive planning*), com base em modelos preditivos e centrado em sistemas de comando e controle, para um modelo mais flexível e adaptativo (*collaborative governance*) é, portanto, desejável. Mas serão os instrumentos existentes adequados nesse novo modelo de gestão? (FONSECA; PEREIRA, 2013).

A gestão de um sítio deve considerar as diferentes dinâmicas do (s) (sub) Sistema(s), estar preparada para acomodar mudanças não previstas, além de lidar com as incertezas. No caso particular da gestão dos recursos naturais, são reconhecidas diversas fontes de incertezas (FONSECA; PEREIRA, 2013).

Dessa forma, assumir as incertezas nos mecanismos de gestão desafia as tradicionais estratégias de comando e controle. Por essa razão, alguns autores defendem que o processo mais adequado para lidar com a complexidade dos sistemas socioecológicos e suas incertezas inerentes é um processo iterativo de tomada de decisão e aprendizagem, ajustável à medida que

as alterações ocorrem e os seus efeitos são compreendidos, ou seja, uma gestão adaptativa (FONSECA; PEREIRA, 2013).

4.6.3 Panorama da gestão e da proteção ambiental nas Áreas Protegidas do SIAP da IUCN

O *Protected Planet Report* (IUCN, 2016, *Key Messages*), versão de abril de 2016 da WDPA levantou a existência de um total de 217.155 sítios, em 244 países e territórios (202.467 terrestres e águas interiores e 14.688 marinhas). Todos esses sítios estão sob designação do SIAP da IUCN, além de Sistemas à nível nacional, acordos regionais e internacionais (p.ex.: *Nature 2000*) e convenções regionais e internacionais (IUCN, 2016).

Os sítios designados como *Biosphere Reserves* da *UNESCO's Man and the Biosphere Programme* (MAB) (583 sítios), aqueles com *status* de "proposto" (2.347 sítios) ou "não relatados" (236 sítios) e os 3.361 sítios reportados como pontos sem área associada (6.797 sítios) foram excluídos do banco de dados do WDPA (IUCN, 2016).

Os 202.467 sítios, terrestres e águas interiores registradas no WDPA, em 2019, cobrem 14,7% (19,8 milhões de km²) da extensão mundial desses ecossistemas, excluindo a Antártida. A maior cobertura a nível regional alcançada é na América Latina e Caribe, onde são protegidos 4,85 milhões de km² (24%) de terra, sendo metade (2,47 milhões de km²) dessas terras protegidas localizadas no Brasil, o que torna o SNUC o maior SNAP terrestre do mundo (IUCN, 2016).

Em contrapartida, as 14.688 *Protected Marine Areas* (MPA) registradas no WDPA abrangem 4,12% (14,9 milhões de km²) dos oceanos e 10,2% das áreas costeiras e marinhas sob jurisdição nacional (IUCN, 2016). A maior parte do aumento do número de MPAs é resultado da criação de grandes Áreas Protegidas na Austrália, Nova Zelândia, Estados Unidos, Reino Unido e Espanha (IUCN, 2016).

Para atingir a Meta 11 de Aichi para Biodiversidade deve-se chegar até 2020 a um total de 17% da cobertura terrestre por sítios, o que significa um adicional de 3,1 milhões de km² (IUCN, 2016). A cobertura protegida nos ambientes marinho e costeiro alcançou a meta supracitada (10%). Em contrapartida, a representatividade dos biomas, ecorregiões, ecossistemas e habitats (Áreas Chave de Biodiversidade) tanto terrestres quanto marinhos ainda carecem de melhorias significantes.

Em 2016, somente 350 (46%) das ecorregiões terrestres do mundo, fora a Antártida, atingiram o objetivo de 17% da Meta 11 de Aichi para Biodiversidade e 84 (36%) das 232 ecorregiões marinhas possuem pelo menos 10% de sua Área Protegida (IUCN, 2016), ou seja,

54% das terrestres não possuem abrangência de sítios conforme o acordo, assim como, 64% dos sítios marinhos.

Segundo Bensusan (2006), a porcentagem da superfície terrestre determinada pela Meta Aichi é uma amostra muito reduzida para proteger as espécies e toda sua diversidade. Isso fica mais evidente se somarmos as áreas costeiras e marinhas e, compararmos a superfície total do planeta. O problema se torna ainda mais grave pelo fato da parte significativa das terras e águas interiores estarem localizadas em áreas de baixa diversidade, enquanto diversos biomas com alta diversidade de espécies e ecossistemas não são abarcados por Áreas Protegidas. Além disso, a quantidade de Áreas Protegidas criadas apenas oficialmente (Áreas Protegidas de papel) entram nas contagens oficiais, mas, muitas vezes, não se encontram demarcadas, implantadas ou implementadas, o que diminui o caráter de proteção.

De acordo com dados do *Protected Areas Report*, apenas 19,2% das Áreas Chave de Biodiversidade identificadas (KBAs) são completamente cobertas por sítios. O número de sítios que são KBAs cresceu somente 1%, desde 2006. O WDPA ainda não inclui KBAs para todos os grupos taxonômicos, por exemplo, Áreas de Plantas Importantes (IPAs). A Estratégia Global para a Conservação das Plantas (GSPC), acordada na CBD, estabelece uma série de metas a serem atingidas até 2020, que consideram a proteção e uso sustentável das plantas em Áreas Protegidas. O GSPC *Target 5* afirma: pelo menos 75% das KBAs para a diversidade vegetal de cada região ecológica protegida deve possuir uma gestão efetiva para conservar plantas e sua diversidade genética (IUCN, 2016).

Nesse contexto, 1.771 IPAs foram identificadas até o momento, mas muito pouco se sabe sobre o seu estado de proteção. Na Europa, por exemplo, uma em cada quatro IPAs não tem proteção legal, muitos sítios não possuem Planos voltados ao manejo ativo e um número significativo delas está ameaçado (IUCN, 2016).

De fato, há que se considerar que esses índices supracitados são sobredimensionados. Muitas dos maiores sítios do mundo estão sobre paisagens relativamente remotas e/ou de baixa diversidade, dentre elas desertos de areia e rochosos. De acordo com Mulongoy e Chape (2004), esses ambientes têm uma tendência a desviar consideravelmente as estatísticas da qualidade da abrangência da proteção ambiental de ecorregiões, biomas, habitats e ecossistemas. Com isso, outros habitats, *hotspots* de biodiversidade, permanecem mal protegidos.

Nesse sentido, Mulongoy e Chape (2004) citam que o índice de cobertura protegida aumentou e pouco falta para alcançar as metas mundiais, mas será que isso significa que o SIAP da IUCN alcançou seu objetivo? Infelizmente, como visto acima, a proteção não é proporcionalmente representativa entre os biomas, ecossistemas, habitat e espécies, sendo que

muitas das áreas de interesse ambiental permanecem em grande parte fora dos Sistemas de Áreas Protegidas do mundo.

Ainda, os sítios, por mais área que abarquem, não conseguirão sozinhos proteger a biodiversidade do planeta, pois os processos que geram e mantêm essa diversidade ocorrem numa escala que transcende as suas dimensões (BENSUSAN, 2006). Considerando que a maioria dos biomas, ecossistemas, habitat e espécies fora dos sítios foram sujeitos a modificações e perdas consideráveis, têm-se, na verdade, um decréscimo da cobertura desses no mundo, ao invés de um aumento (MULONGOY; CHAPE, 2004).

Nesse contexto de carência de informações sobre o desempenho ambiental dos sítios, o objetivo 4.2 da CDB delimitou que mais de 30% dos sítios do mundo devem avaliar e melhorar a sua eficiência da gestão até o ano 2010 e 2012, nos sítios terrestres e marinhos respectivamente (EEA, 2012). No entanto, até 2015, apenas 17,5% dos países do mundo completaram e relataram pelo menos uma PAME, no universo de 60% dos sítios (IUCN, 2016, p. 43).

Os resultados, existentes e inseridos no WDPA, dessas avaliações indicam que os sítios, em média, foram bem-sucedidas na redução da perda de habitat (Meta 5 de Aichi para Biodiversidade), tiveram impactos ambientais positivos em um amplo conjunto de espécies e reduziram o risco de extinção para espécies (Meta 12 de Aichi para Biodiversidade). Todavia, como supracitado, esses resultados são sobredimensionados. Nesse sentido, é difícil produzir avaliações mais realistas sem informações adequadas sobre Áreas Protegidas (IUCN, 2016).

Além disso, os dados e informações disponíveis incluem categorias de Áreas Protegidas com uma ampla gama de níveis de proteção sem qualquer base para avaliar a eficiência da gestão e a efetividade na proteção ambiental. Nesse contexto, muitos sítios podem estar sofrendo degradação ambiental ou perda de habitat e espécies. Assim como, em outra via, a falta de proteção pode estar sendo exacerbada pela falta de informação (MULONGOY; CHAPE, 2004).¹²⁷

Quanto a abrangência das categorias da IUCN, têm-se: as categorias I a IV da IUCN juntas englobam 48% dos sítios do mundo, sendo a categoria IV, a forma mais comum de gestão (28%). Em área, as categorias V e VI juntas abrangem 39% da cobertura total protegida em área. No entanto, isso inclui áreas onde os sítios de diferentes categorias se sobrepõem, portanto,

¹²⁷ Enquanto alguns estudos demonstram que os parques podem fornecer uma proteção básica contra perdas na biodiversidade (por exemplo, BRUNER et al., 2001), muitos outros estudos confirmam que, como um todo, as Áreas Protegidas, inclusive parques, em todo o mundo têm *design* e cobertura inadequados, falta de gestão eficiente para abordar um *host* de ameaças e enfrentam níveis crescentes de degradação ambiental. Como resultado, a avaliação da Área Protegida tornou-se uma grande preocupação ambiental (ERVIN, 2003, p. 819).

isso provavelmente é uma superestimação. Ainda, 33% dos sítios na WDPA não declararam uma categoria de gestão da IUCN (IUCN, 2016).

No que diz respeito à governança, 84% das Áreas Protegidas no WDPA são geridas por governos, 4,5% pela governança privada, 1,8% com governança compartilhada e 0,6% com governança por comunidades locais, incluindo populações tradicionais e indígenas. Segundo o relatório, a reportagem dos tipos de governança está inadequada, pois os governos não costumam reconhecer ou relatar o tipo de governança pelas comunidades locais (IUCN, 2016).

Um estudo global que usou mudanças no uso e cobertura da terra para avaliar a eficiência das Áreas Protegidas para evitar a conversão de habitat naturais revelou que, em média, os sítios experimentaram 15,7% menos de conversão de habitat que as áreas não protegidas. No entanto, o efeito foi reduzido para 7,7% se considerar-se sítios remotos e inacessíveis em comparação com terras não protegidas (IUCN, 2016). Outros estudos descobriram que os sítios de uso sustentável no México e no Brasil são mais efetivos na prevenção do desmatamento que os estritamente protegidos, sendo um exemplo representativo, as UC do grupo de Uso Sustentável da Amazônia (IUCN, 2016).

Ainda, há uma série de bons exemplos de como a proteção do ambiente e a produção sustentável podem coexistir (p.ex.: pesca tradicional sustentável; agricultura, aquicultura e silvicultura sustentáveis, entre outros). Porém, os dados sobre os fatores que afetam o sucesso ou o fracasso dessas estratégias são limitados. O desenvolvimento de estudos bem elaborados e cuidadosamente implementados sobre os benefícios das atividades nas Áreas Protegidas das categorias V e VI pode gerar uma base de evidências empíricas para medir sua eficiência da gestão (IUCN, 2016).

O relatório mostra que menos da metade das espécies na maioria dos grupos incluídos (mamíferos, aves, anfíbios, peixes ósseos marinhos, peixes cartilagosos, corais de construção de recifes de água quente, árvores e manguezais) possuíam uma proporção suficiente de suas distribuições cobertas por sítios. Apenas as aves (56%) e os corais (78%) tinham mais de metade de suas espécies adequadamente cobertas por sítios. Os resultados indicaram que, em geral, as espécies estão insuficientemente em sítios e que mais de 17% da terra e 10% do mar podem precisar ser cobertas para obter uma representação adequada de espécies, ecorregiões e locais importantes para biodiversidade (IUCN, 2016).

Quanto ao nível de proteção de espécies, o relatório mostra que, em média, 11% a mais do número de espécies e 15% a mais de indivíduos são encontrados dentro de 359 sítios terrestres, em comparação com áreas não protegidas. Os sítios naturais ou recuperados possuem níveis mais altos de biodiversidade em relação a áreas não protegidas com usos de terra

dominados pelo homem. Por outro lado, existem diversos casos onde áreas não protegidas com usos da terra dominados pelo homem possuem maior riqueza e a abundância de espécies em relação às Áreas Protegidas (IUCN, 2016).

Quanto ao uso e cobertura da terra, têm-se que, muitos dos principais biomas do mundo possuem representatividade significativa em sítios, sendo que eles cobrem quase 21% dos principais tipos de águas interiores, 20% das florestas naturais, 19% das áreas de montanha, 17% das ilhas e 13% das terras secas, muitas das quais contêm diversas espécies endêmicas (IUCN, 2016).

Na Europa, os ecossistemas florestais ocupam a maior parcela dos sítios dos países do EEA, com até 31,3% da cobertura terrestre. Os agroecossistemas são os segundos em representatividade, com cerca de 28,3% da cobertura da terra. Eles são seguidos por pastagens com 9,2%. Menos de 8% de área dos sítios é coberta por ecossistemas marinhos. O componente marinho ainda é incipiente e a maioria dos sítios estão em águas costeiras. No entanto, houve um progresso na quantidade de cobertura na forma de sítios substanciais nos últimos anos (EEA, 2012).

Segundo a EEA (2012), a conectividade espacial e funcional em todas as fronteiras nacionais europeias é relativamente boa, mas ainda existem adequações gerais da *Emerald Network* e da *Nature 2000* a serem realizadas, principalmente na conectividade funcional. Nesse caso, devido à atual incompletude dos dados espaciais torna-se impossível avaliar o grau de sobreposição espacial entre a *Emerald Network* e a *Nature 2000* com sítios de designações nacionais e internacionais. Ainda, diversos países possuem deficiências ou ausência de dados no banco de dados da EEA que impossibilitam avaliações das suas Áreas Protegidas ou dos Sistemas.

Leverington et al. (2010) revelam que, embora alguns sítios sejam geridos de forma sólida, essas são minorias em todo o conjunto de dados. Cerca de 42% da amostra de seu estudo apresentam grandes deficiências (com menos de 50% do ideal) em sua avaliação mais recente e 13% mostram uma gestão muito inadequada, onde as atividades básicas provavelmente não serão realizadas.

No contexto europeu, a EEA possui um banco de dados que possui informações sobre os sítios europeus categorizados pelo SIAP da IUCN. Em 2012, o banco de dados registrou que 70% dos sítios europeus forneceram informações sobre suas Áreas Protegidas. No entanto, os dados disponibilizados por alguns sítios localizados na Bélgica, Grécia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Turquia e Escandinávia eram inadequados ou incompletos (EEA, 2012). A EEA (2012) também registrou um progresso na demarcação de sítios nas últimas décadas. No

entanto, somente recentemente que as avaliações de eficiência da gestão das Áreas Protegidas têm sido utilizadas.

Gaston et al. (2008) avaliaram criticamente a forma como as Áreas Protegidas foram implementadas na Europa, a partir do viés do planejamento ambiental sistemático. A análise utilizou seis componentes principais, além do uso de um grande número de documentos científicos e políticos relacionados a essas etapas: (i) compilação de dados de biodiversidade; (ii) identificação de metas de proteção ambiental; (iii) revisão dos sítios existentes; (iv) seleção de sítios adicionais; (v) implementação de ações de proteção ambiental, e (vi) manter os valores dos sítios.

Os autores concluíram que a disponibilidade de dados de biodiversidade na escala certa continua a ser um problema significativo no planejamento ambiental de Áreas Protegidas. Faltam, em grande parte, os objetivos claros com metas mensuráveis para a representação e a persistência da biodiversidade. Ainda, a avaliação da eficiência da gestão dos Sistemas de Áreas Protegidas existentes é irregular e não está bem desenvolvida. Todavia, apesar das limitações acima, houve um aumento significativo de criação de sítios adicionais, especialmente no Sistema *Nature 2000* (GASTON et al., 2008).

Ainda há grandes preocupações sobre a capacidade das Áreas Protegidas existentes para manterem seus valores, principalmente devido ao seu pequeno tamanho e aos prováveis impactos negativos das mudanças climáticas (GASTON et al., 2008). Dentre os países componentes da EEA alguns chamam atenção quanto a problemas de gestão (EEA, 2012).

O aspecto espacial dos dados sobre as Áreas Protegidas irlandesas é deficiente, sendo que menos de 50% dos registros inseridos no banco de dados possuem limites cartográficos disponíveis. Em Luxemburgo não há limites cartográficos disponíveis no banco de dados dos sítios. Na Espanha aproximadamente 50% dos dados sobre sítios não possui categoria da IUCN declarada oficialmente. A grande maioria dos sítios finlandeses (95%) não possui categoria da IUCN declarada oficialmente, especialmente as Áreas Protegidas com abrangência inferior a 1.000 ha. Nos Balcãs Ocidentais e na Turquia apenas um pequeno número de sítios forneceu seus limites cartográficos ao banco de dados (EEA, 2012).

Além disso, existe também uma carência de dados qualitativos sobre as Áreas Protegidas europeias no geral. Em contrapartida, há cada vez mais dados quantitativos disponíveis nos bancos de dados. A inexistência ou indisponibilidade de dados qualitativos dificulta a execução das avaliações de sítios (EEA, 2012).

Quanto aos recursos disponíveis para gestão de Áreas Protegidas têm-se que, no geral, a maioria dos países no mundo dirige seus Sistemas com poucos recursos financeiros. Assim, os

baixos níveis de financiamento alocados para proteção ambiental continuam sendo uma preocupação universal (IUCN, 2016). Assim, as Áreas Protegidas estão, em geral, cronicamente subfinanciadas em relação às necessidades percebidas para uma gestão adequada, tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, embora a quantidade de financiamento disponível varie significativamente (MULONGOY; CHAPE, 2004).

Nesse sentido, Mulongoy e Chape (2004), ponderam que Áreas Protegidas custam dinheiro. Elas têm um custo de oportunidade, na medida em que amarram recursos naturais que poderiam ser usados para outros fins, como por exemplo criar riqueza para estados-nação, empresas privadas e indivíduos. Elas também têm custos de funcionamento significativos (MULONGOY; CHAPE, 2004).

Segundo Mulongoy e Chape (2004), em 2004, se estimou que para o SIAP da IUCN se tornar efetivo custaria mais de US\$ 40 bilhões por ano. Em comparação os autores estimaram uma despesa global atual de menos de US\$ 7 bilhões para todos os Sistemas vigentes nessa data. Diante disso, o Plano de Ação de Durban recomendou um incremento no orçamento anual de US\$ 25 bilhões para os SNAPs no mundo.

O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) relata que os compromissos bilaterais em matéria de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) à biodiversidade foram em média de US\$ 5,6 bilhões por ano, entre 2011 a 2013, o que representou cerca de apenas 4,5% do total de compromissos. Além disso, menos da metade desse montante (menos de 2%) foi comprometida a projetos cujo principal objetivo era a biodiversidade, o que sugere que ela tem uma prioridade baixa em termos de uso de recursos desta fonte (IUCN, 2016).

Outra fonte de recursos financeiros internacionais é oriunda do *Global Environment Facility* (GEF). Entre 1991 e 2015, o GEF investiu diretamente US\$ 3,4 bilhões em 137 países e alavancou US\$ 12,0 bilhões adicionais em co-financiamento para intervenções em Áreas Protegidas não marítimas, SNAPs e suas paisagens adjacentes. Todavia, as necessidades estimadas de recursos para um SNAP representativo e bem gerenciado são muito maiores, cerca de US\$ 34-79 bilhões por ano (IUCN, 2016).

Atualmente, o *Biodiversity Finance Initiative* (BIOFIN) do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) está trabalhando com 30 países para identificar lacunas no financiamento para atender as Metas de Aichi para a Biodiversidade. O BIOFIN identificou que as fontes atuais de financiamento de Áreas Protegidas nesses países incluem uma estimativa de: (i) alocações do governo central (US\$ 1,9 milhão); (ii) financiamento extra-orçamentário (US\$ 2,4 milhões); (iii) taxas e concessões locais (US\$ 3,8 milhões); e, (iv)

subsídios e outras fontes (US\$ 2,6 milhões). O organismo desenvolveu uma estratégia para aumentar as receitas entre essas e outras fontes e reconheceu que as necessidades financeiras podem duplicar na próxima década (IUCN, 2016).

O preenchimento do déficit financeiro para atender os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para as Áreas Protegidas exigirá a ampliação do financiamento de todas as fontes, públicas e privadas, domésticas e internacionais. Os ODSs oferecem uma nova oportunidade para demonstrar os vínculos entre investimentos em Áreas Protegidas e objetivos de desenvolvimento sustentável mais amplos (IUCN, 2016).

Segundo a IUCN (2016), uma estratégia para superar o problema de financiamento insuficiente seria o desenvolvimento de mecanismos de financiamento inovadores, como: (i) pagamentos de serviços ecossistêmicos; (ii) reformas fiscais; e, (iii) a integração da biodiversidade em investimentos de medidas mitigatórias / adaptação às mudanças climáticas. Esses três mecanismos são projetados para capturar os impactos e dependências de outros setores sobre o ambiente, ou a vontade de pagar por resultados de proteção positivos. Portanto, essas estratégias têm o potencial de contribuir para a resiliência do financiamento das Áreas Protegidas.

Como exemplo, a *Nature 2000* tem o financiamento anual, em 2012, de 5,8 milhões de Euros. No entanto, existem uma vasta gama de serviços ecossistêmicos que os sítios desse Sistema fornecem e promovem de 3 a 7 vezes os custos em benefícios. Além disso, a *Nature 2000* corresponde a cerca de 6% do emprego total na União Europeia [UE-27] (EEA, 2012).

A avaliação de toda a gama e valor dos serviços e benefícios decorrentes de Áreas Protegidas pode fortalecer o apoio a esses mecanismos de financiamento, incluindo alocação de orçamentos governamentais adicionais e financiamento por meio de grandes projetos de desenvolvimento (IUCN, 2016). Ainda, a ampliação da avaliação econômica e a racionalização da tributação e dos Sistemas de subsídios podem reduzir as pressões e ameaças sobre a Área Protegida. Todavia, certos valores de proteção ambiental permanecerão difíceis de quantificar ou difíceis de serem atribuídos¹²⁸ (MULONGOY; CHAPE, 2004).

O *Protected Planet Report* (IUCN, 2016) traz no corpo do seu texto diversos benefícios alcançados pelas Áreas Protegidas no mundo. As Áreas Protegidas desempenham um papel

¹²⁸ Por exemplo: a cobrança para uso e acesso a Áreas Protegidas pode ajudar a manter a autossuficiência de alguns sítios de área grande ou expressivos em atrativos. Porém, essa medida é claramente impraticável na maioria das Áreas Protegidas de pequeno porte. Outros valores, como o amortecimento contra as alterações climáticas, a proteção dos locais sagrados e o valor da existência para as necessidades futuras não são passíveis de encargos simples (MULONGOY; CHAPE, 2004).

importante na sensibilização da população sobre os valores da biodiversidade, expondo aos visitantes e usuários diretamente à natureza de uma maneira única (IUCN, 2016).

O turismo e a recreação são usos comuns dos visitantes na maioria das Áreas Protegidas, o que contribui de forma significativa para as economias locais e nacionais. A nível global, apenas as Áreas Protegidas terrestres atraem cerca de 8 bilhões de visitas por ano, o que gera aproximadamente US\$ 600 bilhões / ano em despesas diretas no país e US\$ 250 bilhões / ano em superávit do consumidor. O potencial para o turismo em Áreas Protegidas, incluindo Parques Nacionais e Sítios do Patrimônio Natural Mundial da Humanidade, está crescendo em todo o mundo (IUCN, 2016).

A Organização Mundial do Turismo estima que o turismo em Áreas Protegidas continuará a crescer 3,3% ao ano até 2030. Assim, devido à sua escala e magnitude de influência, o turismo é um serviço crítico que tem potencial para contribuir diretamente não apenas com a Meta 1 de Aichi para Biodiversidade, como também com metas relacionadas à proteção, desenvolvimento comunitário e sensibilização pública (IUCN, 2016).

Quando as Áreas Protegidas têm sua vegetação natural preservada ou recuperada podem reduzir o efeito de borda através das quais os agentes patogênicos, os vetores e os hospedeiros podem interagir com as populações humanas. Assim, sítios podem reduzir o risco de transmissão de doenças infecciosas como a malária, Ebola e SARS. Além disso, nos últimos anos, as Áreas Protegidas têm sido cada vez mais utilizadas pela indústria farmacêutica para atividades bioprospectivas visando descobrir e derivar novas drogas medicinais (IUCN, 2016).

Outro benefício é a produção de água doce. Segundo o relatório, um terço das 100 maiores cidades do mundo captam uma proporção substancial de sua água doce de Áreas Protegidas florestais. Quase dois terços da população global vive a jusante de sítios e são, por isso, usuários potenciais de água doce fornecidas por essas áreas. Apesar da importância da produção de água doce e seus ecossistemas para a humanidade, no passado, a maioria das Áreas Protegidas foram estabelecidas para a proteção de ecossistemas terrestres. Como resultado, os ecossistemas de água doce estão entre os mais ameaçados e degradados na Terra (IUCN, 2016).

Quanto à questão climática, as Áreas Protegidas terrestres atualmente sequestram aproximadamente 20% do carbono de todo o mundo. Também há evidências consideráveis que os esforços de restauração/recuperação dentro de Áreas Protegidas podem auxiliar os esforços de mitigação de impactos ambientais negativos, ao restabelecer habitat com o potencial de armazenar e isolar carbono que, de outra forma, seria emitido ou retido dentro da atmosfera. As Áreas Protegidas também podem servir como amortecedores por meio da regeneração e manutenção dos ecossistemas vegetais. Ao mesmo tempo que maximizam a provisão de

serviços ecossistêmicos, apoiam o bem-estar humano e aumentam a resiliência dos ecossistemas (IUCN, 2016).

As Áreas Protegidas eficientes na gestão também desempenham um papel crítico nas estratégias de mitigação e adaptação para reduzir a vulnerabilidade ecológica e social das comunidades locais. Mais de 1,1 bilhão de pessoas retiram uma porcentagem significativa de seus meios de subsistência de Áreas Protegidas (IUCN, 2016). Ainda, a dependência humana da diversidade biológica dos ecossistemas de águas interiores está seriamente subestimada em todo o mundo (MULONGOY; CHAPE, 2004).

Nesse contexto, segundo IUCN (2016), a criação de Áreas Protegidas não é neutra em termos de gênero. A interação das pessoas com o ambiente é influenciada por papéis e normas de gênero. O nexo entre Áreas Protegidas e gênero pode ser duplo. Primeiro, mulheres e homens não têm a mesma oportunidade de expressar suas preocupações e influenciar a tomada de decisão. Em segundo lugar, homens e mulheres podem não se beneficiar de Áreas Protegidas de forma igual, com base em seus diferentes poderes de decisão e papéis sociais.

Geralmente, as mulheres têm níveis mais baixos de propriedade, acesso à terra e os recursos naturais. A insegurança em relação ao domínio ou posse da terra tem efeito sobre quanto tempo as mulheres e os homens estão dispostos a gastar em práticas de desenvolvimento sustentável. Assegurar que as mulheres e os homens se beneficiem de retornos financeiros do ecoturismo, alívio da tributação da terra, entre outros, provavelmente aumentará a proteção dos recursos naturais dentro das Áreas Protegidas (IUCN, 2016).

Assim, se o gênero não for levado em consideração nas políticas públicas, programas, projetos e ações na temática ambiental, inclusive em Áreas Protegidas, pode-se agravar as desigualdades existentes e produzir resultados inadequados a longo prazo. Evidências também sugerem que os países com maior representação parlamentar de mulheres têm maior probabilidade de ratificar os acordos ambientais e mais propensos a reservar terras para se criarem Áreas Protegidas (IUCN, 2016). Não é só uma questão de ônus e bônus desigual sobre o gênero, mas incluir o gênero feminino em espaços controlados por homens melhora a governança de Áreas Protegidas.

4.6.4 Panorama da gestão e da proteção ambiental no SNUC e nas APAs

Uma análise do relatório de dados consolidados do CNUC (2019) com data de 28/01/2019, revela a existência de um total de 2.309 UC no Brasil, sendo 742 sítios do Grupo de Proteção Integral e 1567 sítios do Grupo de Uso Sustentável. O total de Área Protegida, na

forma de UC, equivale a 2.499.567 km² (29,4% do território nacional) com cobertura protegida no país, desconsiderando sobreposições de sítios. Sendo, 662.176 km² (7,8% do território nacional) de área de UC de Proteção Integral e 1.884.620 km² (22,1% do território nacional) de Uso Sustentável (TABELA 1)¹²⁹.

¹²⁹ Área do Brasil é de 8.510.820,623 km² segundo DOU n. 53 de 19/03/2019 conforme Resolução IBGE n. 01 de 18/03/2019.

Tabela 1: Unidades de Conservação da Natureza por grupo de proteção e esfera do poder público.

Tipo / Categoria	Esfera						TOTAL	
	Federal		Estadual		Municipal			
Proteção Integral	Nº	Área (Km²)	Nº	Área (Km²)	Nº	Área (Km²)	Nº	Área (Km²)
Estação Ecológica	30	72.088	60	47.495	5	40	95	119.624
Monumento Natural	5	115.314	32	961	19	158	56	116.433
Parque Nacional / Estadual / Municipal	74	268.207	218	94.534	163	804	455	363.545
Refúgio de Vida Silvestre	9	2.984	52	3.179	11	204	72	6.367
Reserva Biológica	31	42.664	25	13.493	8	51	64	56.208
Total Proteção Integral	149	501.258	387	159.662	206	1.256	742	662.176
Uso Sustentável	Nº	Área (Km²)	Nº	Área (Km²)	Nº	Área (Km²)	Nº	Área (Km²)
Floresta Nacional / Estadual / Municipal	67	178.159	41	135.856	0	0	108	314.015
Reserva Extrativista	66	135.087	29	19.880	0	0	95	154.967
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	2	1.026	32	111.250	5	171	39	112.447
Reserva de Fauna	0	0	0	0	0	0	0	0
Área de Proteção Ambiental	37	897.220	195	340.671	114	58.428	346	1.296.319
Área de Relevante Interesse Ecológico	13	341	30	605	14	199	57	1.145
RPPN	670	4.885	250	843	2	0	922	5.728
Total Uso Sustentável	855	1.216.717	577	609.105	135	58.798	1567	1.884.620
Total Geral	1004	1.717.976	964	768.767	341	60.054	2309	2.546.797
Área Considerando Sobreposição Mapeada	1004	1.712.051	964	762.184	341	59.987	2309	2.499.567

Fonte: Relatório de Dados Consolidados do CNUC com data de 28/01/2019. Obs: Quando a UC que não tem informação georreferenciada disponível é utilizada a área do ato legal para o cálculo de área.

De acordo com a Tabela 1, dentre as UC existentes no país, as que estão em maior número de sítios são:

- Na esfera federal, 74 Parques Nacionais (Proteção Integral) e 67 Florestal Nacional (Uso Sustentável), desconsiderando as RPPNs (670 sítios);
- Na esfera estadual, 218 Parques Estaduais (Proteção Integral) e 195 APAs (Uso Sustentável), desconsiderando as RPPNs (250 sítios);
- Na esfera municipal, 163 Parques Naturais Municipais (Proteção Integral) e 114 APAs (Uso Sustentável).
- A quantidade de sítios de Proteção Integral é: 149 na esfera federal, 387 na estadual e 206 na municipal, sendo os Parques em maior número (455 sítios);
- A quantidade de sítios de Uso sustentável é: 855 na esfera federal, 577 na estadual e 135 na municipal, sendo as APAs em maior número (346 sítios), desconsiderando as RPPNs (922 sítios);
- Existe um maior número de UC de Uso Sustentável (1567 sítios) perante as de Proteção Integral (742 sítios).

Enquanto isso, as UC existentes no país abrangem em área:

- Na esfera federal, 268.207 km² de Parques Nacionais e 897.220 km² de APAs (Uso Sustentável);
- Na esfera estadual, 94.534 km² de Parques Estaduais e 340.671 de APAs;
- Na esfera municipal, 804 km² de Parques Naturais Municipais e 58.428 de APAs;
- Existe uma maior abrangência de UC de Uso Sustentável (1.884.620 km²) perante as de Proteção Integral (662.176 km²);
- A categoria de Proteção Integral de maior abrangência nacional é o Parque (363.545 km²) e a de Uso sustentável é a APA (1.296.319 km²), sendo a APA sozinha com 51% da cobertura protegida do SNUC;
- A abrangência em área de UC municipais (59.987 km²) é ínfima perante as federais (1.712.051 km²) e estaduais (762.184 km²);

Todos os biomas brasileiros possuem cobertura protegida na forma de UC. Todavia, a quantidade de sítios e a abrangência deles varia consideravelmente entre os Biomas e ambientes (TABELA 2).

Tabela 2: Unidades de Conservação da Natureza por Bioma, grupo de proteção, categoria de manejo e esfera do poder público.

Área total do bioma (km²)	Amazônia			Caatinga			Cerrado			Mata Atlântica			Pampa			Pantanal			Área Continental			Área Marinha*		
	4.199.073			828.080			2.040.285			1.118.224			175.955			151.331			8.512.979			3.642.439		
Tipo / Categoria	Amazônia			Caatinga			Cerrado			Mata Atlântica			Pampa			Pantanal			Área Continental			Área Marinha*		
Proteção Integral (PI)	Nº	Área (Km²)	%	Nº	Área(km2)	%	Nº	Área(km2)	%	Nº	Área(km2)	%	Nº	Área(km2)	%	Nº	Área(km2)	%	Nº	Área(km2)	%	Nº	Área (km2)	%
Estação Ecológica	17	106.930	2,5%	6	1.389	0,2%	27	9.210	0,5%	44	1.508	0,1%	1	319	0,2%	1	116	0,1%	95	119.471	1,4%	8	152	0,0%
Monumento Natural	0	0	0,0%	8	595	0,1%	14	376	0,0%	31	587	0,1%	1	0	0,0%	1	3	0,0%	54	1.560	0,0%	6	114.873	3,2%
Parque	53	269.343	6,4%	29	11.197	1,4%	83	50.582	2,5%	282	23.499	2,1%	10	709	0,4%	5	4.285	2,8%	449	359.615	4,2%	49	3.930	0,1%
Refúgio de Vida Silvestre	5	114	0,0%	9	1.831	0,2%	6	2.463	0,1%	47	1.012	0,1%	2	89	0,1%	0	0	0,0%	68	5.508	0,1%	7	860	0,0%
Reserva Biológica	14	52.906	1,3%	2	70	0,0%	5	81	0,0%	37	2.483	0,2%	4	106	0,1%	0	0	0,0%	62	55.646	0,7%	8	562	0,0%
Total PI	89	429.293	10,2%	54	15.080	1,8%	135	62.712	3,1%	441	29.089	2,6%	18	1.223	0,7%	7	4.403	2,9%	728	541.800	6,4%	78	120.376	3,3%
Uso Sustentável (US)	Nº	Área (Km²)	%	Nº	Área (Km²)	%	Nº	Área (Km²)	%	Nº	Área (Km²)	%	Nº	Área (Km²)	%	Nº	Área (Km²)	%	Nº	Área(km2)	%	Nº	Área (Km²)	%
Floresta	60	312.556	7,4%	6	542	0,1%	11	557	0,0%	33	360	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0,0%	108	314.015	3,7%	0	0	0,0%
Reserva Extrativista	76	145.136	3,5%	3	23	0,0%	7	1.152	0,1%	12	700	0,1%	0	0	0,0%	0	0	0,0%	95	147.011	1,7%	23	7.956	0,2%
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	23	111.088	2,6%	1	101	0,0%	2	687	0,0%	14	525	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0,0%	39	112.401	1,3%	4	45	0,0%
Reserva de Fauna	0	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0,0%
Área de Proteção Ambiental	40	204.022	4,9%	37	58.329	7,0%	77	109.873	5,4%	216	84.750	7,6%	4	4.443	2,5%	0	0	0,0%	341	461.418	5,4%	72	834.901	22,9%
Área de Relevante Interesse Ecológico	6	446	0,0%	5	126	0,0%	20	91	0,0%	25	474	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0,0%	56	1.136	0,0%	6	8	0,0%
RPPN	55	466	0,0%	91	482	0,1%	166	1.102	0,1%	583	1.159	0,1%	11	31	0,0%	17	2.487	1,6%	921	5.726	0,1%	4	2	0,0%
Total US	260	773.714	18,4%	143	59.603	7,2%	283	113.461	5,6%	883	87.969	7,9%	15	4.474	2,5%	17	2.487	1,6%	1.560	1.041.708	12,2%	109	842.913	23,1%
Total PI e US	349	1.203.007	28,6%	197	74.684	9,0%	418	176.173	8,6%	1.324	117.058	10,5%	33	5.696	3,2%	24	6.890	4,6%	2.288	1.583.508	18,6%	187	963.289	26,4%
Área de UC considerando sobreposições¹	Amazônia			Caatinga			Cerrado			Mata Atlântica			Pampa			Pantanal			Área Continental			Área Marinha*		
	Área (Km²)			Área (Km²)			Área (Km²)			Área (Km²)			Área (Km²)			Área (Km²)			Área (Km²)			Área (Km²)		
Proteção Integral (PI)	413.093			14.070			58.203			21.871			1.055			4.403			512.695			120.206		
Uso Sustentável (US)	751.668			58.055			105.840			77.306			4.306			2.487			999.663			839.836		
Sobreposição PI e US	14.311			1.010			4.456			7.052			168			0			26.997			169		
Total de UC no bioma	1.179.073			73.135			168.500			106.229			5.529			6.890			1.539.355			960.211		

Fonte: Relatório de Dados Consolidados do CNUC com data de 28/01/2019. * Área Marinha corresponde ao Mar Territorial mais a Zona Econômica Exclusiva (ZEE). Não somar o número de UC de biomas diferentes, pois há casos onde uma UC abrange mais de um bioma.

Observando a Tabela 2, existem alguns dados a evidenciar. Na Mata Atlântica, existem 1.324 sítios, sendo 441 de Proteção Integral e 883 de Uso Sustentável, o que representa, em disparada, o Bioma com maior número de UC no Brasil. Enquanto, no Pantanal existem apenas 24 sítios e no Pampa existem apenas 33 sítios.

Quanto à cobertura protegida, o bioma da Amazônia tem 1.179.073 km² de Área Protegida (28,1% do bioma), sendo 9,8% de Proteção integral e 17,9% de Uso Sustentável, o que a transforma no Bioma com a maior cobertura protegida do Brasil, sendo sozinha quatro vezes a cobertura protegida do restante dos biomas.

Enquanto isso, existe apenas 5.529 km² de cobertura protegida no Pampa (3,1% do bioma) e 6.890 km² de cobertura protegida no Pantanal (4,6% do bioma). Somados os dois biomas têm uma cobertura ínfima perante aos outros biomas do Brasil (0,08% em relação aos outros biomas).

Quanto ao ambiente protegido, tem-se 1.539.355 km² (18,1% da área continental) em área de UC continentais (terrestre e águas interiores), sendo 6% da cobertura de UC de Proteção Integral e 11,7% de Uso Sustentável. Enquanto isso, existem 960.211 km² (26,1% do Mar territorial, mais ZEE) de área de UC no ambiente marinho (costeiro e mar), sendo 3,3% de Proteção Integral e 23,1% de Uso Sustentável.

Com isso, o bioma Amazônico é o único do Brasil com cobertura protegida terrestre com mais de 17%, estabelecido pela Meta 11 de Aichi para Biodiversidade. Os outros biomas estão aquém da Meta 11 de Aichi para Biodiversidade, com menos 10% de cobertura protegida terrestre. A cobertura marinha protegida atingiu a Meta Aichi de 10%, porém quase exclusivamente na forma de APA. Ainda, a APA é a categoria de manejo de UC com maior cobertura protegida continental do país (5,4%).

A literatura consultada revelou que o caso brasileiro não difere do cenário mundial. O maior SNAP terrestre do mundo apresenta problemas graves.

Existem deficiências de dados disponíveis e adequados em qualidade e quantidade para avaliação da eficiência da gestão de suas UC. Ainda, é comum a seleção inadequada de áreas de interesse ambiental, o que leva a diversos problemas na criação, implantação e gestão de UC. Diversas unidades nunca foram implantadas ou tiveram um processo deficiente de implantação, com ausência ou deficiência de recursos básicos a gestão. Outras tantas nunca iniciaram a gestão de suas terras, ou possuem uma implementação, inadequada ou insuficiente (ICMBIO; WWF-BRASIL, 2017).

Os recursos humanos, em quantidade e capacitação, financeiros, logísticos e infraestruturais, no geral, são inexistentes ou insuficientes para criação, implantação ou gestão

de UC. Uma grande quantidade de sítios não possui avaliações de suas implementações ou eficiência de gestão.

Acréscua-se a este caldeirão as mazelas do serviço público brasileiro, ineficiente, precário, desorganizado [...] o que torna quase impossível obter dados confiáveis, uma vez que a informação não pode ser consolidada, já que os dados não podem ser confirmados. Diferentes fontes do mesmo setor governamental fornecem dados divergentes. As tabelas são atualizadas de forma precária e de forma inconstante, o que faz a informação, mesmo a mais atualizada, esteja sempre defasada (SOUZA, 2014, p. 9-10).

Esse cenário da simples existência de UC (Unidades de Conservação da Natureza de Papel) dá margem ao que Bensusan (2006, p. 28) chamou de síndrome do “já estamos protegendo a natureza nas áreas protegidas então o resto do país pode ser destruído”. Segundo a autora, esse pensamento é frequente nos setores não-ambientais dos governos e mesmo junto à sociedade (BENSUSAN, 2006). Todavia, a realidade do SNUC é outra, segue a situação encontrada na literatura consultada.

De acordo com Bensusan (2006), verificar se uma UC de fato protege o ambiente e a biodiversidade e assegura a manutenção dos processos ecológicos é um grande desafio devido à natureza dinâmica dos processos ecológicos.

No Brasil, como já mencionado, em 2006 criou-se o CNUC a fim de disponibilizar dados e informações sobre as UC para sociedade brasileira, ou seja, promover a prestação de contas e transparência. Porém, Souza (2014) especula que esse Cadastro não cumpre a função a que se propõe, apesar de fornecer um panorama da realidade brasileira mesmo que de forma deficiente.

Em um sobrevoo ao banco de dados, a autora notou que a maioria das informações sobre as UC se encontram incompletas, ou seja, em branco ou com deficiências e inadequações. Também não há quase informações sobre a situação fundiária das UC, seu número de funcionários, se há programas e projetos de educação ambiental, se as unidades estão abertas ao público, entre outras informações importantes (SOUZA, 2014).

É possível também perceber que, quando os cadastros são existentes, grande parte deles possuem informações preocupantes como: o número de funcionários das unidades usualmente é incipiente para promover uma adequada gestão das UC e a grande maioria dos sítios não possui regularização fundiária, mesmo entre aqueles criados a quase trinta anos (SOUZA, 2014).

No intuito de solucionar a lacuna de informações, em 2006, o CONAMA promulgou a Resolução CONAMA nº 371/2006, que “estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o

cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental”.

Nesse regulamento legal, o MMA, estabeleceu que os recursos provenientes de compensação ambiental seriam destinados exclusivamente a UC reconhecidas pelo CNUC como pertencentes ao SNUC. Todavia, a situação quadro não mudou (BENSUSAN, 2006). Assim, a ausência ou deficiência de dados e informações sobre UC se tornou um desafio a tomada de decisões dos seus gestores, pois sem os dados não há como avaliar a eficiência da gestão dos sítios e do Sistema, conseqüentemente, saber se as UC, individualmente ou no SNUC são efetivas na proteção ambiental.

Para Bensusan (2006), esse quadro só pode ser sanado com: (i) punição aos órgãos gestores que não cadastrarem ou preencherem os Cadastros das UC sob sua responsabilidade; (ii) aumento de pesquisas nas áreas; e, a (iii) valorização do conhecimento tradicional das comunidades locais.

4.6.5 Panorama da eficiência da gestão de APAs

A consulta a literatura sobre eficiência da gestão de UC no Brasil revelou a existência dos seguintes documentos sobre PAMEs, em APAs, no Brasil: (i) Relatório da WWF em parceria com IBAMA de aplicação do método Rappam nas UC federais ciclo 2005-2006 (IBAMA; WWF-BRASIL, 2007); (ii) sua atualização em 2010 (ICMBIO; WWF-BRASIL, 2017b); (iii) o relatório com a avaliação comparada entre o ciclo 2005-2006 e 2010; (iv) o relatório da Avaliação da gestão das UC federais na Amazônia por meio dos métodos Rappam e Sange (ICMBIO; WWF-BRASIL, 2017b); e, (v) os relatórios de aplicação do método Rappam nos Sistemas Estaduais de Unidades de Conservação da Natureza¹³⁰, além de estudos acadêmicos de sítios individuais.

Neste trabalho priorizou-se a leitura crítica do relatório da ICMBIO e WWF-BRASIL (2017b) e os relatórios estaduais do MS, MG, GO, MT e MS pela abrangência e Sistematização dos dados e atualidade. O estado de São Paulo não abrangeu suas APAs no relatório, somente as UC de Proteção Integral, por isso não foi foco da leitura crítica. Procurou-se focar na leitura crítica na categoria de manejo APA, objeto deste trabalho. Os dados dispostos abaixo são aqueles disponíveis nos relatórios. Observou-se que os relatórios nem sempre dispuseram ou

¹³⁰ Minas Gerais (MG), Goiás (GO), Mato Grosso (MT), Mato Grosso do Sul (MS), Acre (AC) e Amapá (AP) (WWF-BRASIL, 2018a; WWF-BRASIL, 2018b; WWF, 2014; WWF-BRASIL, 2010; WWF-BRASIL; SEMA-ACRE; SEF-ACRE; ICMBIO, 2009; WWF-BRASIL; SEMA-AMAPÁ; IEF-AMAPÁ; ICMBIO, 2009).

Sistematizaram todas as informações produzidas pelo método Rappam, como no caso de ICMBIO e WWF-BRASIL (2017b).

Procurou-se focar na leitura crítica na categoria de manejo APA, objeto deste trabalho. Os dados dispostos abaixo são aqueles disponíveis nos relatórios. Observou-se que os relatórios nem sempre dispuseram ou sistematizaram todas as informações produzidas pelo método Rappam, como o relatório do ICMBIO e WWF-BRASIL (2017b) o fez.

Uma PAME, segundo o método Rappam, possui os seguintes indicadores: Importância biológica; Importância socioeconômica; Vulnerabilidade; Objetivos; Amparo legal; Desenho e planejamento da área; Recursos humanos; Comunicação e informação; Infraestrutura; Recursos financeiros; Planejamento da gestão; Tomada de decisão; Pesquisa, avaliação e monitoramento e Resultados.

O indicador Importância biológica deveria possuir mais importância para uma Área Protegida das categorias I a IV em relação as categorias V e VI. Enquanto que o indicador Importância socioeconômica deveria possuir mais importância para uma Área Protegida das categorias V e VI em relação as categorias I a IV. Todavia, o Índice de eficiência da gestão pelo método Rappam tem como base uma medida de tendência central sem ponderação (média), ou seja, não há graus de importância.

Com isso, o Rappam planifica os resultados de categorias com características diferentes, o que acaba por mascarar seus estresses, pressões falhas e entraves à gestão. Ou seja, duas avaliações com diferentes valores dos indicadores podem possuir um Índice de eficiência da gestão total semelhante – p ex.: o indicador Importância biológica da avaliação da categoria II (Parque) é 40 e o Importância socioeconômica é 60. Enquanto, o indicador Importância biológica da avaliação da categoria V (Paisagem protegida) é 60 e o Importância socioeconômica é 40.

O Rappam foi desenvolvido para realizar avaliações em nível de Sistema. Assim, ambas as categorias pelo método Rappam terão índices iguais para seus sítios, por não haver ponderação dos valores. Por isso, o Índice e seus indicadores não revelam muito sobre a gestão de um sítio ou categoria, suas informações são superestimadas ou subestimadas, conforme a categoria ou o caso. Porém, eles oferecem um panorama da situação geral.

Neste trabalho procurou-se seguir as indicações de Hockings e Dudley (2008) supracitadas e, por isso, em primeiro lugar, evitou-se a comparação entre categorias de manejo diferentes na leitura críticas dos relatórios encontrados, a fim de dirimir a fragilidades do método Rappam e seus resultados. Em segundo lugar, procurou-se ter em mente que não há ponderação no Rappam para indicadores e fatores importantes a cada categoria de manejo.

Segue no texto abaixo, as informações coletadas e sistematizadas na leitura crítica dos relatórios para a categoria de manejo APA e de seus sítios, tendo em mente que essas informações somente se traduzem num panorama da realidade, principalmente, as relativas ao índice geral de eficiência da gestão.

A Tabela 3 mostra a média da eficiência da gestão total (porcentagem) das UC federais, por categoria de manejo, conforme a metodologia Rappam (2005-2010). De acordo com a Tabela 3, a eficiência da gestão total da categoria de manejo APA, à nível federal, é média nos dois ciclos, tendendo a baixa.

Tabela 3: Eficiência da gestão total das categorias de manejo de UC, da esfera federal (2005-2010).

	APA	ARIE	ESEC	FLONA	PARNA	REBIO	RESEX	RVS
2005-06	42.5	34.1	38.4	40.3	44.4	47.9	35.6	34.5
2010	45	35.3	47.7	49.5	50.4	51.9	47	33.4

Fonte: (ICMBIO; WWF-BRASIL, 2012b). Eficiência da gestão total: Alta (>60%), Média (40-60%) e Baixa (≤40%) eficiência da gestão.

A Tabela 4 evidencia a eficiência da gestão total das APAs federais e de alguns sítios estaduais, segundo o Rappam.

Tabela 4: Eficiência da gestão total das APAs federais e de algumas estaduais.

Sítio	Esfera	Índice
Guapimirim	federal	78
Meandros do Araguaia	federal	70
São José	MG	64
Serra da Mantiqueira	federal	60
Chapada do Araripe	federal	59
Cananéia-Iguapé-Peruíbe	federal	58
Bacia do Rio São João - Mico Leão	federal	57
Anhatomirim	federal	56
Serra da Ibiba	federal	56
Fernão Dias	MG	56
Nascentes do Rio Vermelho	federal	53
Baleia Franca	federal	52
Barra do Rio Mamanguape	federal	51
Cavernas do Peruaçu	federal	49
Igarapé Gelado	federal	49
Morro da Pedreira	federal	47
Estadual Chapada dos Guimarães	MT	46
Igarapé Gelado	federal	45
Rio Pandeiros	MG	44
Carste da Lagoa Santa	federal	43
Costa dos Corais	federal	41
Petrópolis	federal	41
Piaçabuçu	federal	41
Ibirapuitã	federal	41
João Leite	GO	36.4
Pouso Alto	GO	32.8
Águas Vertentes	MG	39
Bacia do Rio Descoberto	federal	38
Sul RMBH	MG	38
Ilhas e Várzeas do Rio Paraná	federal	37
Planalto Central	federal	36
Alto do Mucuri	MG	36
Fernando de Noronha	federal	35
Delta do Paraíba	federal	35
Seminário Menor de Mariana	MG	32
Rio Machado	MG	31
Cairuçu	federal	30
Estadual Pé da Serra Azul	MT	27
Salto Magessi	MT	27
Bacia do Paraíba do Sul	federal	26
Guaraqueçaba	federal	26
Vargem das Flores	MG	26
Tapajós	federal	24
Carijós	federal	23
Cachoeira das Andorinhas	MG	21
Cachoeira da Fumaça	MT	21
Cabeceiras do Rio Cuiabá	MT	19
Serra da Tabatinga	federal	18
Nascentes do Rio Paraguai	MT	14

Elaborado pelo Autor (2019). Fonte: ICMBIO e WWF-BRASIL (2017a); ICMBIO e WWF-BRASIL (2017b); ICMBio et al. (2009); WWF-Brasil (2016). As duas APAs federais inclusas não faziam parte do ciclo 2005/2006-2010. Eficiência da gestão total: Alta (>60%), Média (40-60%) e Baixa (\leq 40%) eficiência da gestão.

Dentre as APAs com avaliação da eficiência da gestão total encontradas na literatura consultada: (i) quatro APAs, três federais e uma estadual (MG), possuem alta eficiência da gestão total.; (ii) 20 APAs possuem média eficiência da gestão total; e, (iii) 25 APAs possuem baixa eficiência da gestão total, totalizando 49 APAs analisadas. Assim, pouco mais da metade das APAs analisadas possuem baixa eficiência da gestão total.

Como o Índice de eficiência da gestão sozinho não traz muita informação e uma simples comparação dos valores dos indicadores não traduz a gestão de uma categoria de manejo ou sítio, procurou-se seguir as recomendações de Leverington et al. (2010) para evidenciar o problema das APAs. Os autores, em seu trabalho, identificaram os processos de gestão correlacionados com a eficiência da gestão, resultados de gestão (ou seja, efetividade) e estabelecimento de um sítio (implementação).

Os fatores correlacionados com a eficiência total de gestão foram a adequação da infraestrutura, equipamentos e instalações, processos de gestão de recursos naturais e culturais, governança e o programa de comunicação (LEVERINGTON et al., 2010). Os fatores correlacionados com os resultados positivos (efetividade da proteção) incluíram as habilidades do pessoal e outros parceiros de gestão, restrição ou apoio pelo ambiente civil e político externo, realizações de resultados e adequação da aplicação da Lei (LEVERINGTON et al., 2010). Os fatores correlacionados com o estabelecimento de uma Área Protegida são recursos suficientes, gestão de recursos, comunicação e relações comunitárias, planejamento e gestão adaptativa e, resultados (LEVERINGTON et al., 2010).

A Tabela 5 mostra a eficiência da gestão da categoria de manejo APA, ao nível federal, segundo o Rappam nos ciclos de avaliação de 2005-2006 e 2010. Seus dados revelam uma piora na maioria dos indicadores entre 2005-2006 e 2010. O indicador Resultados remete a entrega e saída, ou seja, a efetividade da proteção ambiental. O mesmo apresentou uma melhora no período avaliado, mas ainda é médio tendo a baixo.

Tabela 5: Eficiência da gestão da categoria de manejo APA, à nível federal segundo os módulos temáticos do Rappam nos ciclos de avaliação de 2005-2006 e 2010.

MÓDULOS TEMÁTICOS do Rappam		APA	
		2005-06	2010
Contexto/Planejamento	Importância biológica	78.9	73.2
	Importância socioeconômica	71.4	69.0
	Vulnerabilidade	64.4	57.0
	Objetivos	63.9	68.9
	Amparo legal	57.1	51.0
	Desenho e planejamento da área	53.1	65.7
Insumos	Recursos humanos	27.9	35.9
	Comunicação e informação	52.3	40.6
	Infraestrutura	37.9	38.2
	Recursos financeiros	22.9	21.4
Processos	Planejamento da gestão	33.7	28.4
	Tomada de decisão	68.1	66.8
	Pesquisa, avaliação e monitoramento	29.3	34.6
Resultados	Resultados	32.6	41.2

Fonte: (ICMBIO; WWF-BRASIL, 2017b). Eficiência da gestão total: Alta (>60%), Média (40-60%) e Baixa (≤40%) eficiência da gestão. Legenda: Negrito – valores baixos.

A Tabela 6 mostra a eficiência da gestão das 28 APAs federais conforme o Rappam. Seus dados mostram um panorama de deficiência em Insumos, Processos e Resultados na maior parte das APAs avaliadas. Excetuando-se a governança, mais da metade das APAs possuem valores baixos nos fatores que afetam a eficiência na gestão total. Quanto, o estabelecimento, mais da metade das APAs possuem valores baixos em todos os fatores que afetam a implementação de sítios. Não foi possível traçar com segurança a influência no indicador Resultados das APAs federais, com base nos dados da Tabela 7.

A Tabela 7 mostra a eficiência da gestão das APAs do estado de Minas Gerais, com evidência somente nos valores dos indicadores do Rappam. O mesmo cenário das APAs federais se repete nas APAs avaliadas no estado de MG. Mais da metade das APAs do estado de Minas Gerais possuem valores baixos nos fatores que afetam a eficiência na gestão total. Quanto, o estabelecimento, mais da metade das APAs possuem valores baixos em todos os fatores que afetam a implementação de sítios, excetuando-se resultados. Também não foi possível traçar com segurança a influência no indicador Resultados das APAs do estado de Minas Gerais, com base nos dados da Tabela 7.

Tabela 6: Eficiência da gestão das APAs federais (2010).

	Índice Geral	Contexto/Planejamento						Insumos				Processos			Resultados
		Importância biológica	Importância socioeconômica	Vulnerabilidade	Objetivos	Amparo legal	Desenho e planejamento da área	Recursos humanos	Comunicação e informação	Infraestrutura	Recursos financeiros	Planejamento da gestão	Tomada de decisão	Pesquisa, avaliação e monitoramento	Resultados
Guapimirim	78	69	73	44	87	92	89	84	60	92	93	68	100	46	71
Meandros do Araguaia	70	62	36	48	100	56	86	80	17	100	50	20	100	71	77
Serra da Mantiqueira	60	82	89	74	63	68	71	64	63	76	23	28	94	71	48
Chapada do Araripe	59	91	73	46	93	44	86	80	67	32	50	12	100	40	43
Cananéia-Iguapé-Peruíbe	58	80	100	56	87	52	66	16	67	48	20	56	83	63	63
Bacia do Rio São João - Mico Leão	57	96	64	66	93	56	80	52	20	32	17	56	94	49	62
Anhatomirim	56	78	67	60	63	64	51	36	40	44	43	40	94	60	66
Serra da Ibiba	56	89	84	66	77	48	80	40	43	28	7	20	74	89	63
Nascentes do Rio Vermelho	53	69	82	58	80	76	77	24	73	52	53	24	69	37	29
Baleia Franca	52	96	80	70	60	60	46	72	33	52	7	16	100	14	74
Barra do Rio Mamanguape	51	80	84	60	73	64	69	20	43	28	20	16	89	54	60
Cavernas do Peruaçu	49	82	91	52	73	44	51	44	67	52	47	20	60	37	45
Igarapé Gelado	49	71	73	36	80	44	74	12	63	12	0	16	94	31	62
Morro da Pedreira	47	53	71	14	93	52	71	36	33	60	13	12	77	0	57
Carste da Lagoa Santa	43	29	60	40	67	76	71	28	47	64	7	36	57	29	25
Costa dos Corais	41	84	76	58	77	52	71	24	40	24	10	32	74	29	23
Petrópolis	41	89	73	76	60	36	37	40	43	44	37	48	31	17	52
Piaçabuçu	41	82	71	84	87	72	74	0	63	4	3	68	29	43	26
Ibirapuitã	41	91	87	70	67	52	60	44	23	32	10	28	49	46	37
Bacia do Rio Descoberto	38	49	40	54	40	76	54	32	53	52	17	16	40	17	37
Ilhas e Várzeas do Rio Paraná	37	64	42	36	57	48	66	40	33	28	27	24	49	29	23
Planalto Central	36	56	22	62	47	36	51	64	27	56	0	8	49	23	38
Fernando de Noronha	35	96	84	64	60	44	89	8	47	8	3	48	49	0	29
Delta do Paraíba	35	62	64	48	53	28	69	20	27	24	27	16	57	34	23
Cairuçu	30	78	69	46	87	40	80	20	17	0	0	40	46	0	15
Bacia do Paraíba do Sul	26	69	56	50	43	28	49	4	10	28	7	16	43	31	23
Guaraqueçaba	26	78	73	76	40	28	46	16	30	8	10	0	54	31	18
Carijós	23	60	71	78	53	20	40	20	10	0	3	40	54	11	5
Serra da Tabatinga	18	38	44	62	37	24	51	20	17	28	17	0	29	0	0

Fonte: (ICMBIO; WWF-BRASIL, 2017b). Eficiência da gestão total: Alta (>60%), Média (40-60%) e Baixa (≤40%) eficiência da gestão. Legenda: Negrito – valores baixos.

Tabela 7: Eficiência da gestão das APAs estaduais de MG, com evidência nos valores dos indicadores do Rappam.

APA	Contexto/Planejamento	Insumos	Processos	Resultados	Eficiência da gestão
APA São José	74	47	71	72	64
APA Fernão Dias	80	43	51	53	56
APA do Rio Pandeiros	46	23	65	50	44
APA das Águas Vertentes	50	34	31	48	39
APA Sul RMBH	50	25	40	42	38
APA do Alto do Mucuri	55	19	35	42	36
APA Seminário Menor de Mariana	39	33	32	20	32
APA do Rio Machado	38	25	33	30	31
APA de Vargem das Flores	26	14	26	48	26
APA Cachoeira das Andorinhas	61	8	9	5	21

Fonte: (WWF-BRASIL, 2016). Eficiência da gestão total: Alta (>60%), Média (40-60%) e Baixa (\leq 40%) eficiência da gestão. Legenda: Negrito – valores baixos.

Com base nas orientações de Leverington et al. (2010) e nos dados da ICMBio e WWF-Brasil (2012b), elaborou-se as Tabelas 8, 9 10 com os indicadores e fatores que afetam a eficiência da gestão total, resultados positivos e estabelecimento da categoria de manejo APA, à nível federal, respectivamente.

A Tabela 8 traz os valores dos fatores que influenciam a eficiência da gestão total da categoria de manejo APA, à nível federal.

Tabela 8: Fatores correlacionados com eficiência da gestão total das APAs federais.

Indicadores	Fatores	Valores
Comunicação e Informação	Infraestrutura de comunicação adequada	64.8
	Informações adequadas ao planejamento	45.5
	Meios adequados para coleta de dados	28.3
	Sistemas adequados para armazenagem, processamento e análise de dados	21.4
	Comunicação efetiva com comunidades	45.5
	Comunicação efetiva entre comunidades	37.9
Infraestrutura	Infraestrutura de transporte	44.8
	Equipamentos de trabalho	28.3
	Instalações físicas	38.6
	Infraestrutura para visitantes	36.6
	Manutenção dos equipamentos e instalações	42.8
Tomada de decisão	Participação social efetiva na gestão	50.3
	Comunicação interna efetiva	77.9
	Existência de Conselho instalado e efetivo	57.9
Resultados	Realização do planejamento de gestão	51.7
	Implantação e manutenção de infraestrutura	25.5
	Realização de ações de interação e apoio à sociedade	63.4

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: ICMBio e WWF-Brasil (2012b). Valores: Alta (>60%), Média (40-60%) e Baixa (\leq 40%) eficiência da gestão. Legenda: Negrito – valores baixos.

Conforme a Tabela 8, a categoria de manejo APA, ao nível federal, possui três fatores correlacionados a eficiência da gestão total com valores altos (17,6%), sete fatores com valores médios (41,2%) e sete fatores com valores baixos (41,2%), ou seja, a categoria de manejo, no geral, encontra-se com média-baixa eficiência da gestão, da mesma forma que indica o índice total.

Os principais entraves a gestão da categoria de manejo APA, à nível federal, se encontram em: (i) Coleta, armazenagem, processamento e análise de dados; (ii) Comunicação efetiva entre comunidades; (iii) Equipamento de trabalho, instalações infraestruturais básicas para gestão e visitação; (iv) Implantação e manutenção de infraestrutura.

A Tabela 9 traz os valores dos fatores que influenciam a os resultados positivos da categoria de manejo APA, à nível federal.

Tabela 9: Fatores correlacionados com resultados positivos das APAs federais.

Indicadores	Fatores	Valores
Vulnerabilidade	Dificuldade de monitorar atividades ilegais	77.9
	Baixa aplicação dos instrumentos legais	40
	Instabilidades civis ou políticas	16.6
	Práticas socioculturais conflitantes	29.7
	Pressões ilícitas sobre o gestor da UC	58.6
	Dificuldade para contratação de funcionários	55.9
Objetivos	A equipe entende os objetivos e as políticas	87.6
	As comunidades apoiam os objetivos da UC	47.6
Amparo legal	Situação fundiária regularizada	60.7
	Recursos financeiros e humanos adequados	13.1
Recursos humanos	Há pessoal em quantidade suficiente	6.2
	Há pessoal adequadamente habilitado	64.1
	Há oportunidade de capacitação profissional	46.2
	Há avaliação de desempenho funcional	26.2
	Há condições para manter equipe qualificada	36.6
Comunicação e Informação	Infraestrutura de comunicação adequada	64.8
	Informações adequadas ao planejamento	45.5
	Meios adequados para coleta de dados	28.3
	Sistemas adequados para armazenagem, processamento e análise de dados	21.4
	Comunicação efetiva com comunidades	45.5
	Comunicação efetiva entre comunidades	37.9
Tomada de decisão	Nítida organização interna	53.8
	Transparência na decisão	69.7
	Colaboração regular com parceiros	80.7
	Participação social efetiva na gestão	50.3
	Comunicação interna efetiva	77.9
	Existência de Conselho instalado e efetivo	57.9
Pesquisa, Avaliação e Monitoramento	Monitoramento dos impactos de atividades legais	17.9
	Monitoramento dos impactos de atividades ilegais	13.1
	Pesquisas ecológicas coerentes com a gestão	47.6
	Pesquisas socioeconômicas coerentes com a gestão	34.5
	Acesso aos resultados das pesquisas por equipe e comunidades	35.9
Resultados	Realização do planejamento de gestão	51.7
	Realização de ações de recuperação e mitigação	22.8
	Realização de ações de manejo ecológico	23.4
	Realização de ações de divulgação e informação	49
	Realização de ações de controle de visitantes	37.9
	Implantação e manutenção de infraestrutura	25.5
	Realização de ações de prevenção e detecção de ameaças	59.3
	Realização de ações de gestão de pessoas	33.1
	Realização de ações de capacitação funcional	42.8
	Realização de ações de interação e apoio à sociedade	63.4
	Realização de pesquisas alinhadas aos seus objetivos	65.5
Monitoramento dos resultados da gestão	9.7	

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: ICMBio e WWF-Brasil (2012a). Valores: Alta (>60%), Média (40-60%) e Baixa (\leq 40%) eficiência da gestão. Legenda: Negrito – valores baixos.

Observando a Tabela 9, nota-se que a categoria de manejo APA, à nível federal, possui 10 fatores correlacionados a resultados da gestão com valores altos (22,7%), 14 fatores com valores médios (31,8%) e 20 fatores com valores baixos (45,5%), ou seja, a categoria de manejo, no geral, encontra-se com médio-baixo, com tendência, a baixo resultados da gestão.

Os principais entraves ao alcance de resultados (efetividade da proteção ambiental) da categoria de manejo APA, à nível federal, se encontram em: (i) Baixa aplicação dos instrumentos legais, Instabilidades civis ou políticas e práticas socioculturais conflitantes; (ii) Adequação de recursos humanos e financeiros; (iii) Capacitação, suficiência, manutenção e monitoramento de recursos humanos; (iv) Coleta, armazenagem, processamento e análise de dados; (v) Comunicação efetiva entre comunidades; (vi) Monitoramento dos impactos de atividades legais e ilegais, Pesquisas socioeconômicas coerentes com a gestão e acesso a informação dessas pesquisas; (vii) Ações de recuperação, mitigação, manejo, controle de visitantes, gestão de pessoas e monitoramento; (viii) Implantação e manutenção de infraestrutura; (ix) Monitoramento dos resultados da gestão.

A Tabela 10 traz os valores dos fatores que influenciam o estabelecimento da categoria de manejo APA, à nível federal.

Tabela 10: Fatores correlacionados com o estabelecimento das APAs federais.

Indicadores	Fatores	Valores
Amparo legal	Recursos financeiros e humanos adequados	13.1
Recursos humanos	Há pessoal em quantidade suficiente	6.2
	Há pessoal adequadamente habilitado	64.1
	Há oportunidade de capacitação profissional	46.2
	Há avaliação de desempenho funcional	26.2
	Há condições para manter equipe qualificada	36.6
Comunicação e Informação	Infraestrutura de comunicação adequada	64.8
	Informações adequadas ao planejamento	45.5
	Meios adequados para coleta de dados	28.3
	Sistemas adequados para armazenagem, processamento e análise de dados	21.4
	Comunicação efetiva com comunidades	45.5
	Comunicação efetiva entre comunidades	37.9
Infraestrutura	Infraestrutura de transporte	44.8
	Equipamentos de trabalho	28.3
	Instalações físicas	38.6
	Infraestrutura para visitantes	36.6
	Manutenção dos equipamentos e instalações	42.8
Recursos financeiros	Provisão adequados nos últimos cinco anos	15.2
	Previsão adequada para os próximos cinco anos	24.1
	Administração financeira eficiente	28.3
	Alocação adequada dos recursos	25.5
	Perspectiva financeira estável	6.9
	Capacidade de captação financeira pela UC	28.3
Planejamento e Gestão	Possui Planejamento Operacional	22.1
Tomada de decisão	Transparência na decisão	69.7
	Comunicação interna efetiva	77.9
Resultados	Realização do planejamento de gestão	51.7
	Realização de ações de recuperação e mitigação	22.8
	Realização de ações de manejo ecológico	23.4
	Realização de ações de divulgação e informação	49
	Realização de ações de controle de visitantes	37.9
	Implantação e manutenção de infraestrutura	25.5
	Realização de ações de prevenção e detecção de ameaças	59.3
	Realização de ações de gestão de pessoas	33.1
	Realização de ações de capacitação funcional	42.8
	Realização de ações de interação e apoio à sociedade	63.4
	Realização de pesquisas alinhadas aos seus objetivos	65.5
	Monitoramento dos resultados da gestão	9.7

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: ICMBio e WWF-Brasil (2012a). Valores: Alta (>60%), Média (40-60%) e Baixa (\leq 40%) eficiência da gestão. Legenda: Negrito – valores baixos.

Com base na Tabela 10, e nos indicadores e fatores com correlação ao estabelecimento de Áreas Protegidas, observa-se que: a categoria de manejo APA, à nível federal, possui seis fatores correlacionados com estabelecimento de UC com valores altos (15,7%), nove fatores com valores médios (23,6%) e 23 fatores com valores baixos (60,7%), ou seja, a categoria de manejo, à nível federal,, no geral, encontram-se com baixa à média implementação, com tendência a baixa.

Os principais entraves a implementação da categoria de manejo, à nível federal, se encontram em: (i) Adequação, habilitação, suficiência, manutenção e monitoramento de recursos humanos; (ii) Adequação, suficiência, administração, alocação, estabilidade e capitação de recursos financeiros; (iii) Ausência ou deficiência de planejamento operacional; (iv) Coleta, armazenagem, processamento e análise de dados; (v) Comunicação efetiva entre comunidades; (vi) Equipamentos para o trabalho, instalações infraestruturais básicas para gestão e visitação; (vii) Ações de recuperação, mitigação, manejo, controle de visitantes, gestão de pessoas e monitoramento; e , (viii) Implantação e manutenção de infraestrutura.

5 RESULTADOS

5.1 Análise da implementação da categoria de manejo APA e de seus sítios

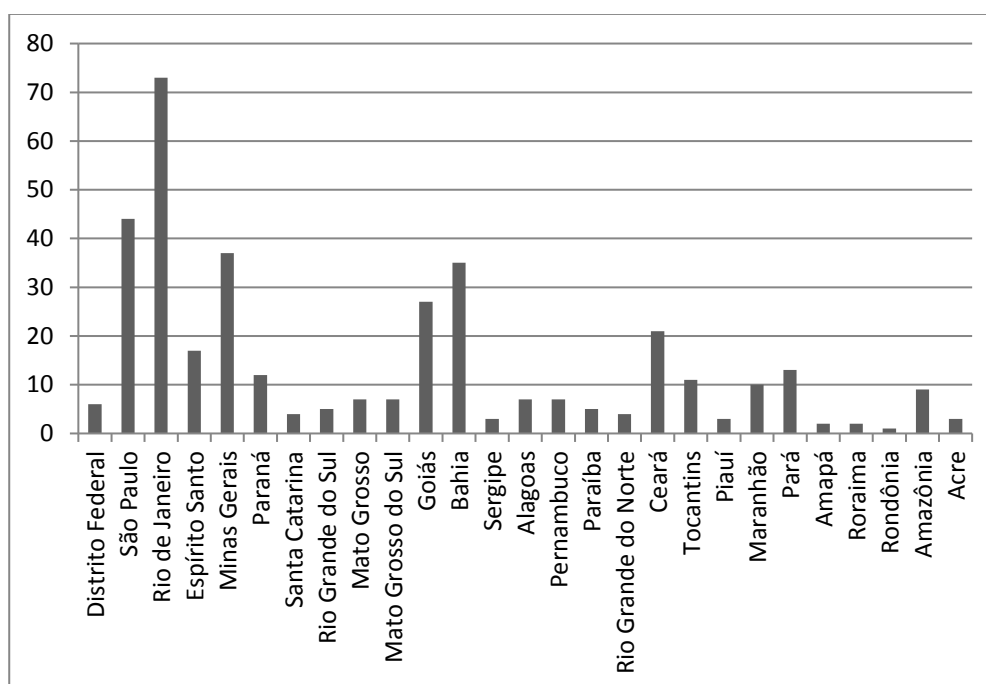
A análise do relatório parametrizado do CNUC de 28/04/2019 das Áreas de Proteção Ambiental, federais, estaduais e municipais retornou um total de 355 APAs (TABELA 11)¹³¹ distribuídas pelos estados da federação (FIGURA 11)¹³², sendo que o estado com mais sítios dessa categoria de manejo é o do Rio de Janeiro, onde 73 APAs (20,6%) possuem limites cartográficos no estado.

Tabela 11: Número de APAs nas três esferas do poder público conforme o CNUC.

Esfera	Nº.	% do total
Federal	37	10,4%
Estadual	194	54,6%
Municipal	124	34,9%
Total	355	

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: Relatório Parametrizado do CNUC de 28/04/2019.

Figura 11: Estados da federação do Brasil com cobertura protegida na forma de sítios da categoria de manejo APA.



Elaborado pelo autor (2019). Fonte: Relatório Parametrizado do CNUC de 28/04/2019.

¹³¹ A APA estadual Fazenda Capitão Eduardo foi desafetada, ou seja, sua criação foi revogada – Lei Estadual nº. 2.152/2015. Com isso, a APA foi retirada do escopo da análise desta tese.

¹³² Existem APAs federais que cobrem mais de um estado da federação.

Uma consulta aos sítios da *internet* dos órgãos gestores de UC, das três esferas do poder público cadastrados no CNUC evidenciou que existem APAs ainda sem cadastro no CNUC. Todavia, não foi possível quantificá-las.

Em análise, notou-se que o relatório parametrizado do CNUC somente disponibiliza a informação de um bioma por APA e se a APA é continental ou marinha. Em consulta aos sítios oficiais dos órgãos gestores na internet de APAs observou-se que existem APAs que abrangem mais de um bioma e APAs que em parte são continentais e parte marinhas. Com isso, não foi possível calcular o número de APAs por bioma, o número de APAs por ambiente continental ou marinho, a área por bioma e a área por ambiente continental ou marinho, por meio dos dados do relatório parametrizado. Para tal, foi utilizado os dados dispostos no relatório de dados consolidados do CNUC com data de 28/01/2019.

A Tabela 12 evidencia o número de sítios da categoria de manejo APA por bioma, ambiente marinho e continental, a porcentagem de cobertura protegida de cada bioma e a porcentagem de cobertura protegida marinha e continental.

Tabela 12: Número de sítios da categoria de manejo APA por bioma, a porcentagem de cobertura protegida de cada bioma e a porcentagem de cobertura protegida marinha e continental.

Amazônia			Caatinga		
Nº	Área (km ²)	%	Nº	Área (km ²)	%
40	204.022	4,9%	37	58.329	7,0%
Cerrado			Mata Atlântica		
Nº	Área (km ²)	%	Nº	Área (km ²)	%
77	109.873	5,4%	216	84.750	7,6%
Pampa			Pantanal		
Nº	Área (km ²)	%	Nº	Área (km ²)	%
4	4.443	2,5%	0	0	0,0%
Continental			Marinho		
Nº	Área (km ²)	%	Nº	Área (km ²)	%
341	461.418	5,4%	72	834.901	22,9%

Adaptado pelo Autor (2019). Fonte: Relatório de Dados Consolidados do CNUC de 28/01/2019.

A Tabela 12 evidencia que a maior parte das APAs se encontra no bioma da Mata Atlântica e são continentais. O bioma com maior porcentagem de cobertura protegida também é o da Mata Atlântica. O ambiente marinho apesar de possuir um número menor de APAs, possui uma cobertura protegida proporcionalmente maior em relação ao ambiente continental.

A Tabela 13 mostra a abrangência das APAs, em hectares, conforme dados do relatório parametrizado do CNUC e dos sítios oficiais dos órgãos gestores na internet. A comparação dos dados revela que existe incongruências nos valores de área.

Tabela 13: Abrangência das APAs.

APA (esfera)	CNUC (ha)	%	Outra fonte (ha)	%	Dados Consolidados (ha)	%
Federal	91.514.668,0	70,4%	77.091.900,0	55,6%	89.722.000	69,2%
Estadual	32.128.034,8	24,7%	48.868.883,5	35,3%	34.067.100	26,3%
Municipal	6.335.194,9	4,9%	12.632.316,9	9,1%	5.842.800	4,5%
Total	129.977.897,6		138.593.100,4		129.631.900,0	

Elaborado pelo Autor (2019). Fonte: Relatório Parametrizado do CNUC de 28/04/2019; sítios oficiais dos órgãos gestores na internet.

A Tabela 14 traz uma análise feita para identificar onde se encontram as supracitadas incongruências dos dados de área das APAs. Ela mostra que 215 APAs (60,6%) possuem dados de área que não coincidem entre o relatório parametrizado do CNUC e os sítios oficiais dos órgãos gestores na internet.

Tabela 14: Comparação entre as informações de área das APAs entre as contidas no CNUC e sítios oficiais dos órgãos gestores na internet.

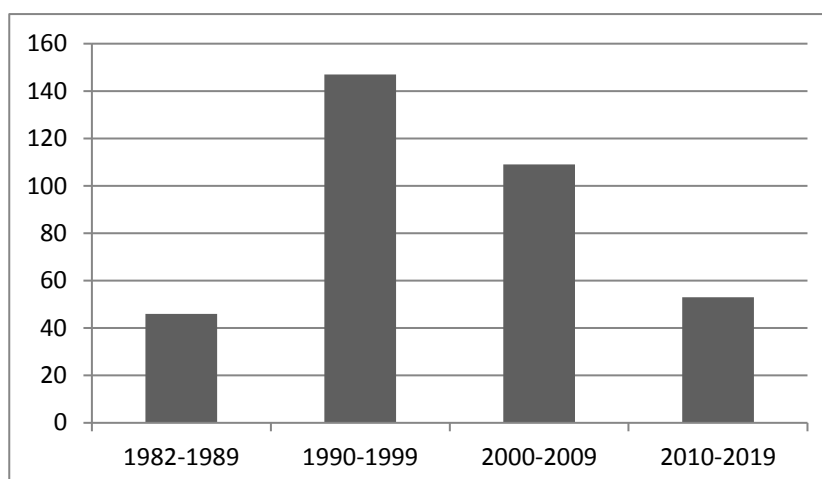
Área (CNUC x Sítios da internet)	Nº.	% do total	Federal (nº.)	% do total federal	Estadual (nº.)	% do total estadual	Municipal (nº.)	% do total municipal
Coincidem	93	26,2%	4	10,8%	71	36,6%	18	14,5%
Não coincidem	215	60,6%	30	81,1%	118	60,8%	67	54,0%
Existe somente nos sítios da internet	7	2%	3	8,1%	4	2,0%	0	0,0%
Não foi possível verificar	40	11,3%	0	0,0%	1	0,5%	39	31,4%
Total	355		37		194		124	

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: Relatório Parametrizado do CNUC de 28/04/2019; sítios oficiais dos órgãos gestores na internet.

Ainda, constatou-se que: a) 128 APAs (36,0%) não possuem polígono de área inseridos no cadastro e sim uma estimativa; b) 227 APAs (64%) dizem possuir dados georreferenciados contendo polígono de área (.shp) correspondente ao memorial descritivo do ato legal de criação. Porém, todas elas retornam um valor “0” de área conforme o polígono inserido no CNUC.

A Figura 12 mostra o número de APAs criadas no período compreendido entre 1982-2019. A primeira APA foi criada em 13/09/1982 – APA Petrópolis (RJ). A maior parte das APAs foi criada na década de 1990 com uma queda na criação de sítios protegidos nas décadas subsequentes. No ano de 2018 foram criadas 17 APAs. Em 2019, até 28/04/2019, não houve a criação de mais nenhuma APA.

Figura 12: Número de APAs criadas no período compreendido entre 1982-2019.



Elaborado pelo Autor (2019). Fonte: Relatório Parametrizado do CNUC de 28/04/2019.

A Tabela 15 evidencia o ano da última certificação das APAs cadastradas no CNUC no período de 2007-2019. O ano de 2007 se refere a implementação do CNUC.

Tabela 15: Ano da última certificação das APAs cadastradas (2007-2019).

Última certificação (ano)	Nº.	% do total	Federal (nº.)	% do total federal	Estadual (nº.)	% do total estadual	Municipal (nº.)	% do total municipal
2007	26	7,3%	8	21,6%	16	8,2%	2	1,6%
2008	4	1,1%	1	2,7%	3	1,5%	0	0,0%
2009	15	4,2%	1	2,7%	13	6,7%	1	0,8%
2010	26	7,3%	14	37,8%	9	4,6%	3	2,4%
2011	59	16,6%	5	13,5%	27	13,9%	27	21,8%
2012	50	14,0%	0	0,0%	34	17,5%	16	12,9%
2013	11	3,1%	0	0,0%	3	1,5%	8	6,4%
2014	19	5,3%	0	0,0%	7	3,6%	12	9,7%
2015	19	5,3%	1	2,7%	15	7,7%	3	2,4%
2016	40	11,3%	2	5,4%	35	18,0%	3	2,4%
2017	33	9,3%	1	2,7%	18	9,2%	14	11,3%
2018	34	9,6%	4	10,8%	9	4,6%	21	16,9%
2019	19	5,3%	0	0,0%	5	2,6%	14	11,3%
Total	355		37		194		124	

Elaborado pelo Autor (2019). Fonte: Relatório Parametrizado do CNUC de 28/04/2019.

O cruzamento dos dados de data de criação (que originou a FIGURA 3) com os de certificação (que originou a TABELA 16) revelaram que: (i) até 2009 somente 35 APAs (11,5%) das 302 existentes nesse período estavam cadastradas no CNUC; (ii) somente 83 APAs (23,3%) das 355 possuem um cadastro com dois anos ou menos de atualização; (iii) 199 APAs possuem uma certificação com cinco anos ou mais; (iv) 30 APAs possuem certificação com 10 anos ou mais; (v) 23 APAs foram criadas entre 2016 e 2018 e todas elas foram certificadas no mesmo período.

A Tabela 16 evidencia o número de APAs com gestores, segundo o relatório parametrizado do CNUC. Ela mostra que 115 APAs (32,3%) possuem gestores, 112 APAs (31,5%) não possuem gestores, sendo incerto a existência dos gestores em 128 APAs (36,0%).

Tabela 16: Número de APAs com gestores (CNUC).

Gestor	Nº.	% do total	Federal (nº.)	% do total federal	Estadual (nº.)	% do total estadual	Municipal (nº.)	% do total municipal
Sim	115	32,4%	29	78,4%	82	42,3%	4	3,2%
Não	112	31,5%	0	0,0%	112	57,7%	0	0,0%
Em branco	128	36,1%	8	21,6%	0	0,0%	120	96,8%
Total	355		37		194		124	

Elaborado pelo Autor (2019). Fonte: Relatório Parametrizado do CNUC de 28/04/2019.

Procurou-se investigar nos sítios oficiais dos órgãos gestores na internet se as APAs possuem ou não gestor, a fim de verificar a adequação dos dados obtidos no relatório parametrizado do CNUC e tentar sanar a incerteza das 128 APAs supracitadas.

A Tabela 17 evidencia o cruzamento de dados sobre existência de gestores nas APAs conforme o relatório parametrizado do CNUC e a consulta aos sítios oficiais dos órgãos gestores na internet.

Tabela 17: Número de APAs com gestores.

Gestor	Nº.	% do total	Federal (nº.)	% do total federal	Estadual (nº.)	% do total estadual	Municipal (nº.)	% do total municipal
Sim	124	34,9%	30	81,1%	93	47,9%	1	0,8%
Não	96	27,0%	5	13,5%	76	39,9%	15	12,1%
Não foi possível verificar ¹³³	135	38,0%	2	5,4%	25	12,9%	108	87,1%
Total	355				37			

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: Relatório parametrizado do CNUC de 28/04/2019; sítios oficiais dos órgãos gestores na internet.

A Tabela 17 evidenciou que 124 APAs (34,9%) possuem gestores, 96 APAs (27%) não possuem gestores, sendo incerta a existência dos gestores em 135 APAs (38,0%). Isso nos diz que, tanto o número de sítios sem gestores quanto à incerteza da existência de um gestor nas APAs ainda é alto. A inexistência de dados sobre gestores de APAs ocorre quase em sua totalidade na esfera municipal, tal como na Tabela 17.

A Tabela 18 mostra o número de APAs com Conselho Gestor, segundo o relatório parametrizado do CNUC. Ela evidencia que 194 APAs (54,6%) não possuem Conselho Gestor, sendo esse quadro pior nas APAs de gestão municipal e mais ameno nas de gestão federal.

¹³³ Existem gestor no CNUC, mas não foi possível verificar se o mesmo ainda está à frente da APA ou se existe algum gestor a frente da APA.

Tabela 18: Número de APAs com Conselho Gestor (CNUC).

Conselho Gestor	Nº.	% do total	Federal (nº.)	% do total federal	Estadual (nº.)	% do total estadual	Municipal (nº.)	% do total municipal
Sim	161	45,3%	24	64,9%	91	46,9%	46	37,1%
Não	194	54,6%	13	35,1%	103	53,1%	78	62,9%
Total	355		37		194		124	

Elaborado pelo Autor (2019). Fonte: Relatório Parametrizado do CNUC de 28/04/2019.

Procurou-se investigar nos sítios oficiais dos órgãos gestores na internet se as APAs possuem ou não Conselho Gestor, a fim de verificar a adequação dos dados obtidos no relatório parametrizado do CNUC.

A Tabela 19 evidencia o cruzamento de dados sobre existência de Conselhos Gestores nas APAs conforme o relatório parametrizado do CNUC e a consulta aos sítios oficiais dos órgãos gestores na internet. Ela revela que 175 APAs (49,3%) possuem Conselho Gestor e 103 APAs (29%) não possuem essa informação em seu sítio oficial na internet, um cenário pouco diferente do revelado pelo relatório parametrizado do CNUC.

Tabela 19: Número de APAs com Conselho Gestor.

Conselho Gestor	Nº.	% do total	Federal (nº.)	% do total federal	Estadual (nº.)	% do total estadual	Municipal (nº.)	% do total municipal
Sim	175	49,3%	27	73%	118	60,8%	30	24,2%
Não	77	21,7%	10	27%	2	1%	65	52,4%
Não foi possível verificar	103	29,0%	0	0,0%	74	38,1%	29	23,4%
Total	355		37		194		124	

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: Relatório parametrizado do CNUC de 28/04/2019; sítios oficiais dos órgãos gestores na *internet*.

Quanto à existência de regimento interno do Conselho Gestor, todas as APAs não inseriram o documento no quadro de Atos Legais da UC. Portanto, não foi possível fazer a análise do relatório parametrizado do CNUC. Neste sentido, realizou-se uma consulta da existência de regimento interno dos Conselhos Gestores nos sítios oficiais dos órgãos gestores na internet.

A Tabela 20 mostra o número de APAs com regimento interno do Conselho Gestor. Ela revela que apenas 99 APAs (27,9%) possuem Conselho Gestor com regimento interno, não sendo possível revelar o caso em 33 sítios (9,3%). A carência de um regimento interno afeta a forma com que o Conselho Gestor funciona e seus representantes atuam, o que prejudica a governança e a participação social.

Tabela 20: Número de APAs com regimento interno do Conselho Gestor.

Regimento Interno	Nº.	% do total	Federal (nº.)	% do total federal	Estadual (nº.)	% do total estadual	Municipal (nº.)	% do total municipal
Sim	99	27,9%	0	0,0%	87	44,8%	12	9,7%
Não	66	18,6%	27	73%	30	15,5%	9	7,3%
Sem Conselho Gestor	157	44,2%	10	27%	73	37,6%	74	59,7%
Não foi possível verificar	33	9,3%	0	0,0%	4	2,1%	29	23,4%
Total	355		37		194		124	

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: sítios oficiais dos órgãos gestores na *internet*.

A Tabela 21 mostra o número de APAs com Plano de Manejo, segundo o relatório parametrizado do CNUC. Ela revela que apenas 68 APAs (19,1%) possuem o Plano de Manejo, documento orientador da gestão dessas UC.

Tabela 21: Número de APAs com Plano de Manejo (CNUC).

Plano de Manejo	Nº.	% do total	Federal (nº.)	% do total federal	Estadual (nº.)	% do total estadual	Municipal (nº.)	% do total municipal
Sim	68	19,1%	5	13,5%	44	22,7%	19	15,3%
Não	287	80,8%	32	86,5%	150	77,3%	105	84,7%
Total	355		37		194		124	

Elaborado pelo Autor (2019). Fonte: Relatório parametrizado do CNUC de 28/04/2019.

Procurou-se investigar nos sítios oficiais dos órgãos gestores na internet se as APAs possuem ou não Plano de Manejo, a fim de verificar a adequação dos dados obtidos no relatório parametrizado do CNUC.

A Tabela 22 evidencia o cruzamento de dados sobre existência de Plano de Manejo nas APAs conforme o relatório parametrizado do CNUC e a consulta aos sítios oficiais dos órgãos gestores na internet. Ela revela que 85 APAs (23,9%) possuem Plano de Manejo, um número maior que do relatório parametrizado do CNUC, mas ainda baixo.

Tabela 22: Número de APAs com Plano de Manejo.

Plano de Manejo (consulta)	Nº.	% do total	Federal (nº.)	% do total federal	Estadual (nº.)	% do total estadual	Municipal (nº.)	% do total municipal
Sim	85	23,9%	16	43,2%	52	26,8%	17	13,7%
Não	251	70,7%	21	56,8%	142	73,2%	88	71%
Não foi possível verificar	19	5,3%	0	0,0%	0	0,0%	19	15,3%
Total	355		37		194		124	

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: Relatório parametrizado do CNUC de 28/04/2019; sítios oficiais dos órgãos gestores na *internet*.

O relatório parametrizado do CNUC não disponibiliza o documento do Plano de Manejo nos Atos legais, nem diz em qual fase de atualização ele se encontra. Além disso, ele também não disponibiliza a regulamentação do Plano de Manejo nos Atos legais, nem menciona sua existência. Desta forma, conduziu-se uma análise das fases e regulamentações dos Planos de Manejo das APAs, conforme dados dos sítios oficiais dos órgãos gestores na internet.

A Tabela 23 mostra as fases dos Planos de Manejo das APAs.

Tabela 23: Fases dos Planos de Manejo das APAs.

Fase do Plano de Manejo	Nº.	% do total	Federal (nº.)	% do total federal	Estadual (nº.)	% do total estadual	Municipal (nº.)	% do total municipal
Fase 1	29	8,8%	2	5,4%	18	9,3%	9	7,3%
Fase 2	21	5,9%	0	0,0%	17	8,8%	4	3,2%
Fase 3	18	5,1%	10	27,0%	6	3,1%	2	1,6%
Fase + (?)	6	1,7%	4	10,8%	2	1%	0	0,0%
Não	251	70,7%	21	56,8%	142	73,2%	88	71%
Não foi possível verificar	30	8,4%	0	0,0%	9	4,6%	21	16,9%
Total	355		37	115,6%	194		124	

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: sítios oficiais dos órgãos gestores na internet.

A Tabela 24 revela a regulamentação dos Planos de Manejo das APAs.

Tabela 24: Regulamentação dos Planos de Manejo das APAs.

Regulamentação do Plano de Manejo	Nº.	% do total	Federal (nº.)	% do total federal	Estadual (nº.)	% do total estadual	Municipal (nº.)	% do total municipal
Sim	34	9,6%	4	10,8%	22	11,3%	8	6,4%
Não	47	13,2%	12	32,4%	28	14,4%	7	5,6%
Não possui Plano de Manejo	251	70,7%	21	56,8%	142	73,2%	88	71%
Não foi possível verificar	23	6,5%	0	0,0%	2	1%	21	16,9%
Total	355		37		194		124	

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: sítios oficiais dos órgãos gestores na internet.

A partir das duas análises foi possível constatar a fase (revisão) atual do Plano de Manejo em apenas 74 APAs (20,8%) (TABELA 23). Quanto à regulamentação do Plano de Manejo notou-se que apenas 34 APAs (9,6%) possuem o supracitado ato normativo (TABELA 24). Um Plano de Manejo elaborado e aprovado e em fase adequada é fundamental a gestão de APAs, visto ele ser o norteador a gestão da categoria de manejo e seus sítios, como visto nesta tese, afóra sua dimensão programática e seu viés de planejamento. A regulamentação do Plano é essencial vista a sua dimensão normativa.

As APAs devem possuir outros instrumentos para gestão, dentre eles o Zoneamento Ambiental é o único obrigatório conforme SNUC e seu Decreto nº. 4.340/2002. O relatório parametrizado do CNUC possui um item que informa a existência de outros instrumentos para gestão. Porém, ele não diz quais seriam estes e nem dispõe os documentos nos Atos legais.

A Tabela 25 mostra o número de APAs com outros instrumentos para gestão, segundo o relatório parametrizado do CNUC. Ela mostra que 119 APAs (33,5%) possuem outros instrumentos de gestão.

Tabela 25: Número de APAs com outros instrumentos para gestão (CNUC).

Outros instrumentos para gestão	Nº.	% do total	Federal (nº.)	% do total federal	Estadual (nº.)	% do total estadual	Municipal (nº.)	% do total municipal
Sim	119	33,5%	10	27,0%	85	43,8%	24	19,3%
Não	236	66,5%	27	73%	109	56,2%	100	80,6%
Total	355		37		194		124	

Elaborado pelo Autor (2019). Fonte: Relatório parametrizado do CNUC de 28/04/2019.

Procurou-se investigar nos sítios oficiais dos órgãos gestores na internet se as APAs possuem ou não outros instrumentos de gestão, a fim de verificar a adequação dos dados obtidos no relatório parametrizado do CNUC.

A Tabela 26 evidencia o cruzamento de dados sobre existência de outros instrumentos nas APAs conforme o relatório parametrizado do CNUC e a consulta aos sítios oficiais dos órgãos gestores na internet. Ela revela que 107 APAs (30,1%) possuem outros instrumentos para gestão, um número abaixo do relatório parametrizado do CNUC (TABELA 25). Não houve como revelar se as informações do relatório estão superestimadas.

Tabela 26: Número de APAs com outros instrumentos para gestão.

Outros instrumentos para gestão	Nº.	% do total	Federal (nº.)	% do total federal	Estadual (nº.)	% do total estadual	Municipal (nº.)	% do total municipal
Sim	107	30,1%	15	40,5%	76	39,2%	16	12,9%
Não	164	46,2%	21	56,8%	115	59,3%	28	22,6%
Não foi possível verificar	84	23,7%	1	2,7%	3	1,5%	80	64,5%
Total	355		37		194		124	

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: Relatório parametrizado do CNUC de 28/04/2019; sítios oficiais dos órgãos gestores na *internet*.

A inexistência do Zoneamento Ambiental e/ou sua regulamentação fragiliza a gestão da APA, visto sua dimensão normativa e restritiva ser fundamental ao objetivo de controle do ambiente da categoria de manejo.

Abaixo segue análise sobre os temas infraestrutura de comunicação (TABELA 27), de transporte (TABELA 28), benfeitorias (TABELA 29), básica (TABELA 30), recursos humanos

(TABELA 31), apoio a emergência (TABELA 32), titularidade (TABELA 33), visitação (TABELA 34), controle de visitação (TABELA 35) e educação ambiental (TABELA 36) em APAs conforme dados do relatório parametrizado do CNUC.

Tabela 27: Infraestrutura de comunicação das APAs.

Comunicação	Nº.	% do total	Federal (nº.)	% do total federal	Estadual (nº.)	% do total estadual	Municipal (nº.)	% do total municipal
Sim	149	42%	16	43,2%	80	41,2%	53	42,7%
Não	57	16,1%	1	2,7%	21	10,8%	35	28,2%
Em branco	149	42%	20	54%	93	47,9%	36	29%
Total	355		37		194		124	

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: Relatório parametrizado do CNUC de 28/04/2019.

Tabela 28: Infraestrutura de transporte das APAs.

Transporte	Nº.	% do total	Federal (nº.)	% do total federal	Estadual (nº.)	% do total estadual	Municipal (nº.)	% do total municipal
Sim	82	23,1%	14	37,8%	48	24,7%	20	16,1%
Não	125	35,2%	3	8,1%	54	27,8%	68	54,8%
Em branco	148	41,7%	20	54%	92	47,4%	36	29%
Total	355		37		194		124	

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: Relatório parametrizado do CNUC de 28/04/2019.

Tabela 29: Benefetorias das APAs.

Benefetoria	Nº.	% do total	Federal (nº.)	% do total federal	Estadual (nº.)	% do total estadual	Municipal (nº.)	% do total municipal
Portaria ou portal	12	3,4%	1	2,7%	7	3,6%	4	3,2%
Centro de visitantes	33	9,3%	19	51,3%	6	3,1%	8	6,4%
Sede	34	9,6%	5	13,5%	21	10,8%	8	6,4%
Base operacional	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Sanitários	64	18%	14	37,8%	42	21,6%	8	6,4%
Alojamento	15	4,2%	6	16,2%	8	4,1%	1	0,8%
Estacionamento	21	5,9%	2	5,4%	10	5,1%	9	7,3%
Guarita	9	2,5%	0	0,0%	4	2,1%	5	4%
Não	122	34,4%	3	8,1%	53	27,3%	66	53,2%
Em branco	151	42,5%	20	54%	95	49%	36	29%

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: Relatório parametrizado do CNUC de 28/04/2019.

Tabela 30: Infraestrutura básica das APAs.

Infraestrutura básica	Nº.	% do total	Federal (nº.)	% do total federal	Estadual (nº.)	% do total estadual	Municipal (nº.)	% do total municipal
Energia	137	38,6%	16	43,2%	71	36,6%	50	40,3%
Água potável	95	26,8%	13	35,1%	54	27,8%	28	22,6%
Rede coletora	40	11,3%	6	16,2%	10	5,1%	24	19,3%
Fossa séptica	55	15,5%	8	21,6%	30	15,5%	17	13,7%
Não	48	13,5%	1	2,7%	22	11,3%	25	20,2%
Em branco	155	43,7%	20	54%	98	50,5%	37	29,8%

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: Relatório parametrizado do CNUC de 28/04/2019.

Tabela 31: Recursos Humanos das APAs.

Recursos humanos	Nº.	% do total	Federal (nº.)	% do total federal	Estadual (nº.)	% do total estadual	Municipal (nº.)	% do total municipal
1	51	14,4%	3	8,1%	35	18%	13	10,5%
2	31	8,7%	3	8,1%	12	6,2%	16	12,9%
3	11	3,1%	1	2,7%	4	2,1%	6	4,8%
4	16	4,5%	5	13,5%	9	4,6%	2	1,6%
5	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
6	8	2,2%	2	5,4%	1	0,5%	5	4%
7	4	1,1%	1	2,7%	2	1%	1	0,8%
8	1	0,3%	0	0,0%	1	0,5%	0	0,0%
9	1	0,3%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,8%
10	3	0,8%	0	0,0%	2	1%	1	0,8%
+ 10	12	3,4%	2	5,4%	2	1%	8	6,4%
Não	5	1,4%	0	0,0%	0	0,0%	5	4%
Em branco	212	59,7%	20	54%	126	64,9%	66	53,2%
Total	355		37		194		124	

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: Relatório parametrizado do CNUC de 28/04/2019.

Tabela 32: Infraestrutura de apoio a emergência das APAs.

Emergência	Nº.	% do total	Federal (nº.)	% do total federal	Estadual (nº.)	% do total estadual	Municipal (nº.)	% do total municipal
Sim	6	1,7%	0	0,0%	5	2,6%	1	0,8%
Não	2	0,5%	1	2,7%	1	0,5%	0	0,0%
Em branco	347	97,7%	36	97,3%	188	96,9%	123	99,2%
Total	355		37		194		124	

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: Relatório parametrizado do CNUC de 28/04/2019.

Em relação a existência de Infraestrutura nas APAs, evidenciou-se que: a) 147 APAs (41,4%) não possuem nenhuma informação sobre a existência de Infraestrutura (comunicação; transporte; benfeitorias e básica¹³⁴); b) 31 APAs (8,7%) não possuem nenhuma Infraestrutura

¹³⁴ Infraestrutura básica refere-se a infraestrutura urbana ou equipamentos urbanos – rede de distribuição de água potável, rede coletora de efluentes domésticos e tratamento, coleta e tratamento de resíduos sólidos urbanos, malha viária com canalização de águas pluvias, rede de distribuição de energia elétrica e iluminação pública

(comunicação; transporte; benfeitorias e básica); c) nenhuma APA possui todas as Infraestruturas (comunicação; transporte; benfeitorias e básica).

Ainda, tem-se que: a) menos da metade das APAs possuem Infraestrutura de Comunicação (42%); b) apenas 82 APAs (23,1%) possuem Infraestrutura de Transporte; c) 122 APAs (34,4%) não possuem nenhum tipo de benfeitoria; d) menos de 40% das APAs possuem fornecimento de energia elétrica, tratamento de efluentes sanitários e distribuição de água potável; e) 212 APAs (59,7%) não possuem informação sobre possuir ou não recursos humanos; f) apenas 138 APAs (38,5%) informam possuir algum funcionário para APA; f) 347 APAs (97,7%) não possuem informações sobre a existência de infraestrutura de apoio a emergência, somente seis APAs possuem e duas dizem não possuir; g) o cadastro não informa se os Recursos Humanos, a infraestrutura de comunicação, transporte, a básica e de emergência são exclusivas das APAs (TABELA 27; 28; 29; 30; 31; 32).

Não há um tópico no CNUC quanto aos recursos financeiros da APA, por isso, ele não compôs esta análise. A deficiência ou inexistência de recursos (humanos, logísticos, financeiros e infraestruturais) dificulta ou impossibilita a gestão das APAs.

Quanto à titularidade das terras, as APAs podem se constituir tanto de áreas públicas quanto privadas. Para garantir a gestão e o controle, torna-se necessário identificar as mesmas, pois é de responsabilidade do poder público o controle das áreas públicas e a fiscalização nas privadas, inclusive da visitação e das pesquisas científicas.

A Tabela 33 traz a análise dos dados de titularidade conforme o relatório parametrizado do CNUC. Em análise, observou-se que 313 APAs (aproximadamente 88,2%) não possuem informações quanto à titularidade de suas terras, o que afeta o controle e a fiscalização das mesmas.

Tabela 33: Titularidade das terras das APAs.

Titularidade	Nº.	% do total	Federal (nº.)	% do total federal	Estadual (nº.)	% do total estadual	Municipal (nº.)	% do total municipal
Públicas	9	2,5%	2	5,4%	6	3,1%	1	0,8%
Particulares	17	4,8%	2	5,4%	2	1%	13	10,5%
Públicas e particulares	16	4,5%	1	2,7%	5	2,6%	10	8,1%
Em branco	313	88,2%	32	86,5%	181	93,3%	100	80,6%
Total	355		37		194		124	

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: Relatório parametrizado do CNUC de 28/04/2019.

(Resolução CONAMA n. 302/2002, Art. 2º, V, b). Como nem todas as APAs possuem área urbana entende-se conforme o CNUC: disponibilidade de água potável e rede coletora de efluentes domésticos ou fossa séptica. Não há dados sobre os outros equipamentos urbanos no CNUC.

A Tabela 34 traz a análise dos dados de visitação e a Tabela 35 do seu controle, conforme o relatório parametrizado do CNUC. Segundo as tabelas, 258 APAs (72,6%) não possuem informações sobre a existência de visitação e, dentre as 82 APAs (23,1%) que possuem visitação, somente nove (2,5%) possuem estratégias de controle.

Tabela 34: Visitação das APAs.

Visitação	Nº.	% do total	Federal (nº.)	% do total federal	Estadual (nº.)	% do total estadual	Municipal (nº.)	% do total municipal
Sim	82	23,1%	6	16,2%	37	19,1%	39	31,4%
Não	15	4,2%	2	5,4%	0	0,0%	13	10,5%
Em branco	258	72,7%	29	78,4%	157	80,9%	72	58,1%
Total	355		37		194		124	

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: Relatório parametrizado do CNUC de 28/04/2019.

Tabela 35: Controle da visitação das APAs.

Controle da visitação	Nº.	% do total	Federal (nº.)	% do total federal	Estadual (nº.)	% do total estadual	Municipal (nº.)	% do total municipal
Sim	9	2,5%	1	2,7%	2	1%	6	4,8%
Não	49	13,8%	3	8,1%	27	13,9%	19	15,3%
Em branco	282	79,4%	31	83,8%	165	85%	86	69,3%
Sem visitação	15	4,2%	2	5,4%	0	0,0%	13	10,5%
Total	355		37		194		124	

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: Relatório parametrizado do CNUC de 28/04/2019.

Não há qualquer item sobre controle de pesquisa no relatório parametrizado do CNUC, apesar de ser uma exigência legal.

A educação ambiental é uma obrigação para as UC, segundo o SNUC¹³⁵, além de um princípio da Política Nacional de Educação Ambiental. O CNUC separa as atividades de educação ambiental em: “Atividades de educação ambiental vinculadas ao ensino formal a UC”; “Atividades interpretativas/educativas oferecidas aos visitantes”; “Campanha de educação ambiental no entorno”; “Campanha de educação ambiental para usuários dos recursos naturais”; “outros programas de educação ambiental”. Optou-se por simplesmente identificar as APAs com atividades de educação ambiental ou não.

A Tabela 36 traz a análise dos dados sobre educação ambiental do relatório parametrizado do CNUC. Ela evidencia que aproximadamente 62 APAs (17,5%) possuem informações sobre a existência de atividades de educação ambiental, sendo tais informações ausentes em 211 APAs (59%). A educação ambiental é fundamental para sensibilizar os atores sociais, principalmente quanto à missão, valores, objetivos, abrangência e restrições da APA.

¹³⁵Art. 5º, III da Lei nº. 9.985/2000.

Tabela 36: Educação Ambiental das APAs.

Educação Ambiental	Nº.	% do total	Federal (nº.)	% do total federal	Estadual (nº.)	% do total estadual	Municipal (nº.)	% do total municipal
Sim	62	17,5%	8	21,6%	18	9,3%	36	29%
Não	82	23,1%	7	18,9%	45	23,2%	30	24,2%
Em branco	211	59,4%	22	59,5%	131	67,5%	58	46,8%
Total	355		37		194		124	

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: Relatório parametrizado do CNUC de 28/04/2019.

Não foi possível traçar um comparativo entre as informações do relatório parametrizado do CNUC e das constantes em sítios oficiais da *internet* sobre os temas infraestrutura, recursos humanos, apoio a emergência, titularidade, visitação, controle de visitação e educação ambiental em virtude da lacuna de dados disponíveis *on-line*.

A Tabela 37 traz a análise sobre a conformidades das APAs com as determinações do SNUC e do seu decreto regulamentador, conforme os dados do relatório parametrizado do CNUC. Ela mostra que: (i) somente sete APAs possuem Plano de Manejo regulamentado e em fase adequada, ou seja, atualização; (ii) 175 APAs (40,3%) possuem Conselho Gestor implantado, mas somente 99 delas (27,9%) possuem Regimento Interno, ou seja, o documento que regula sua atuação; (iii) apenas 24 APAs (6,8%) possuem controle da visitação ou não possuem visitação. Não há informação se a visitação   em área pública ou particular nem se há pesquisa e seu controle, seja em área pública ou particular; (iv) 83 APAs (23,4%) possuem cadastro no CNUC com certificação em data inferior a dois anos, periodicidade de reformulação do Conselho Gestor; (v) todas as APAs possuem alguma informação deficiente¹³⁶, em desacordo¹³⁷ ou em branco no relatório parametrizado do CNUC; e, (vi) nenhuma APA está em total conformidade com SNUC¹³⁸.

¹³⁶ Informa o incompleta ou com erro.

¹³⁷ Informa o em desacordo com os sítios da internet oficiais dos órgãos gestores de APAs.

¹³⁸ Plano de Manejo com portaria e em fase adequada, Conselho gestor com regimento interno e controle da visitação ou sem visitação. O cadastro no CNUC   obrigatório, porém sua atualização não está como obrigatória no SNUC, Decreto n . 4.340/2002 e Resolução CONAMA n . 371/2006. Apesar da Lei da Transparência garant -la.

Tabela 37: Conformidade das APAs com SNUC e seu Decreto n.º. 4.340/2002.¹³⁹

Conformidade	N.º.	% do total	Federal (n.º.)	% do total federal	Estadual (n.º.)	% do total estadual	Municipal (n.º.)	% do total municipal
Com Plano de Manejo	85	23,9%	16	43,2%	52	26,8%	17	13,7%
Planos de manejo com portaria	34	9,6%	4	10,8%	22	11,3%	8	6,4%
Planos de manejo em fase adequada	25	7%	14	37,8%	8	4,1%	3	2,4%
Planos de Manejo com portaria e em fase adequada	7	2%	1	2,7%	3	1,5%	3	2,4%
Com Conselho Gestor	175	49,3%	27	73%	118	60,8%	30	24,2%
Conselhos Gestores com Regimento Interno	99	27,9%	0	0,0%	87	44,8%	12	9,7%
Com controle da visitação ou sem visitação	24	6,8%	3	8,1%	2	1,0%	19	15,3%
Plano de Manejo com portaria e em fase adequada, Conselho gestor com regimento interno e controle da visitação ou sem visitação	1	0,3%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,8%

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: Relatório parametrizado do CNUC de 28/04/2019; sítios oficiais dos órgãos gestores na internet.

5.2 Análise da estrutura do relatório parametrizado do CNUC como instrumento de transparência sobre a gestão de APAs

O CNUC carece de uma interface mais intuitiva, ou seja, que autodirecione o gestor a preencher as informações exigidas para UC, o que leva a um déficit de informações disponíveis.

Nesse caso, existe a possibilidade de o gestor efetivar o cadastro com informações em branco, o que leva a uma incerteza sobre a existência ou não de um item que o CNUC se presta a ser transparente. Ainda, a conformidade com SNUC é uma informação dada pelo gestor e não por uma certificação dos dados pelo MMA.

Em uma análise do CNUC, revelou-se que a estrutura do cadastro remete a qual bioma é declarado como pertencente a UC, mas ele só permite a inserção de um bioma. Por vezes, uma UC pode proteger mais de um bioma. Tal fato leva a uma incerteza da cobertura protegida em cada bioma, fato corroborado pelo Relatório de Dados Consolidados do próprio CNUC. De forma similar, se notou o mesmo problema na identificação se uma UC é continental ou

¹³⁹ As informações em branco no CNUC e a não existência das mesmas em outras fontes não foram computadas.

marinha. Ainda, não há uma discriminação mais completa que abranja por exemplo o ambiente continental, marinho, área úmida, estuarina e/ou costeira ou uma categorização por ecossistemas.

Quanto às informações do item área (ha), em atos legais, coletou-se um relato de um ator chave que existe um problema no CNUC, que mesmo após a inserção do polígono de área da UC (.shp), o mesmo não aparece no cadastro, retornando valor “0”. Ainda, notou-se que não há um *link* com polígono de área do Google Earth© (.kmz) .shp que disponha a informação e até possibilite a validação dos limites cartográficos¹⁴⁰, algo usual por exemplo no próprio sítio oficial do ICMBio na *internet*.

A figura do chefe da APA não é contemplada pela estrutura do relatório parametrizado do CNUC. Portanto, não se sabe seu nome, cargo e função ou se há um ato administrativo de nomeação e contato.

A figura do gestor é contemplada pelo CNUC somente com seu nome. Não há referência a ato administrativo de nomeação, cargo, função e contato. Ainda, um relato de um ator chave diz que não há como excluir a pessoa que cadastrou a UC no CNUC. Somente é possível inserir novos nomes adicionais.

A estrutura do relatório parametrizado do CNUC somente informa se existe ou não o Conselho Gestor. Ela não diz se o mesmo é consultivo ou deliberativo, se há regimento interno aprovado pelo Conselho, qual biênio o conselho se encontra, se ele é paritário e capacitado para exercer sua função social e até mesmo se ele está ativo, ou seja, se reunindo periodicamente.

O cadastro também não possui a possibilidade de dispor arquivos do ato legal de criação do Conselho Gestor, do ato administrativo ou legal de nomeação das instituições que o compõem, do ato administrativo ou legal de indicação ou de aprovação da eleição dos representantes com assento e da regulamentação do regimento interno. Também existe uma carência das atas das reuniões ordinárias e das resoluções, decisões, moções, proposições e recomendações feitas pelo Conselho Gestor. Estes são instrumentos que permitem a verificação da conformidade do Conselho Gestor com a Lei e com os princípios da boa governança de Áreas Protegidas e de uma participação social transparente, legítima, equitativa, representativa e efetiva.

A estrutura do relatório parametrizado do CNUC somente informa se existe ou não o Plano de Manejo. Ele não diz se o mesmo foi aprovado pelo Conselho e qual fase ele se

¹⁴⁰ Adequação do traçado e da edição conforme o SGB.

encontra. Ele não possui a possibilidade de dispor arquivos do Plano e do ato administrativo ou legal de regulamentação.

Ainda, a estrutura disponibiliza um item chamado “outros instrumentos de planejamento e gestão”. Todavia, não há qualquer informação sobre qual ou quais instrumentos seriam esses. Também não há como dispor os arquivos destes instrumentos de planejamento e gestão, seus atos administrativos ou legais de regulamentação.

A estrutura do relatório parametrizado do CNUC não informa se existe ou não Zoneamento Ambiental. Consequentemente, o cadastro não possui a possibilidade de dispor arquivos do zoneamento (.kmz ou .shp) e de seu ato administrativo ou legal de regulamentação. Também não diz se o Zoneamento Ambiental foi aprovado pelo Conselho Gestor e em qual fase ele se encontra.

Observando essa análise, nota-se que apesar de dispor do item Atos legais que possibilita a inserção da descrição dos atos administrativos ou legais, regulamentações, documentos e outras normativas, entre outros, o CNUC não direciona o gestor para tal inserção destas informações, o que leva a uma lacuna de informações exigidas por Lei. Além disso, ele não disponibiliza os arquivos digitais e digitalizados.

O SNUC e o Decreto nº. 4.340/2002 estabelecem critérios e normas para a criação, implantação e gestão de UC, mas eles não estabelecem quais são os recursos (humanos, logísticos, financeiros, infraestruturais e Resgate e Emergência) mínimos a serem implantados para operação de um sítio. A estrutura do relatório parametrizado do CNUC traz alguns dos recursos necessários a gestão de uma UC, mas não traz qualquer item que informe se esses recursos quando existentes são próprios ou compartilhados, suficientes, adequados e se eles estão sempre disponíveis.

Especificamente, no caso dos recursos humanos, existe o regime de trabalho e o nível de formação acadêmica, mas não há nada referente aos cargos, funções, qualificação e capacitação dos profissionais para os mesmos exercerem suas atividades cotidianas. Ainda, a possibilidade de deixar em branco os itens de recursos leva a uma completa lacuna da realidade dos sítios.

Quanto ao item titularidade das terras, deve-se observar para sua análise: (i) uma APA pode ter domínio público e/ou privado; (ii) consequentemente, não é obrigatória a desapropriação de terras particulares em APAs; (iii) todavia, é possível a desapropriação

direta¹⁴¹ e indireta¹⁴² de terra particular atingida pela criação de uma APA; (iv) ainda, o poder público precisa efetuar o controle da visitação e pesquisa em terras públicas e a fiscalização das atividades das terras particulares, inclusive de visitação e pesquisa.

Há uma enorme lacuna sobre a demarcação de terras públicas e particulares, o que dificulta o cumprimento do controle e fiscalização e da implementação do instrumento de desapropriação. Não há qualquer informação sobre controle de pesquisa no CNUC, apesar de ser uma exigência legal. Em relação à visitação, não há diferenciação entre a atividade em área pública ou particular, o que dificulta uma análise do controle e da fiscalização.

Quanto ao item educação ambiental, sugere-se a inclusão de um item aberto com a inserção de relatórios dos programas, projetos, atividades e ações de educação ambiental realizadas nos últimos dois anos.

A estrutura do relatório parametrizado do CNUC também carece de informações necessárias a transparência de uma UC, como os relatados a seguir.

Não há qualquer informação sobre o processo de criação e implantação de sítios, assim como da elaboração e aprovação do Plano de Manejo, do Zoneamento Ambiental e de outros instrumentos de planejamento e gestão (p.ex.: Plano Operacional ou de Trabalho), nem a disposição de documentos e atas das reuniões públicas ou outras formas de oitivas realizadas, nem os estudos técnicos que orientaram o processo. Com isso, não se tem informações básicas que deem a garantia da transparência, legitimidade, representatividade, equidade e efetividade da participação social exigida por Lei, nem se houve indicativo, de modo claro e em linguagem acessível, sobre as implicações para a comunidade local da UC, sua categoria de manejo e restrições propostas.

A ausência da possibilidade de inserção de arquivos digitais ou digitalizados no CNUC impossibilita a disponibilidade do ato legal de criação da UC, assim como, os de instituição do Plano de Manejo, Zoneamento Ambiental e de outros instrumentos de Planejamento e gestão e, portanto, da verificação de suas conformidades com SNUC e o Decreto nº 4.340/2002, além de outras legislações correlatas. Tal fato também abrange a validação do memorial descritivo e o arquivo digital dos limites cartográficos da UC.

¹⁴¹ A direta enseja o apossamento do bem pelo Estado. Na desapropriação direta, os juros compensatórios são devidos desde a antecipada imissão na posse.

¹⁴² A indireta enseja que haja restrições administrativas de tal monta que inviabilizam toda e qualquer utilização econômica da terra, pelos proprietários, resultando em um esvaziamento econômico ou depreciação do valor econômico do bem. Na desapropriação indireta, os juros compensatórios são devidos conforme a Súmula nº 618 do Supremo Tribunal de Justiça (STJ): “Na desapropriação, direta ou indireta, a taxa dos juros compensatórios é de 12% (doze por cento) ao ano”. Nesse caso desde a data da publicação do ato causador do apossamento administrativo até o efetivo pagamento.

A estrutura do relatório parametrizado do CNUC carece de um item sobre equipamentos de trabalho disponíveis para operação cotidiana da UC. Conseqüentemente, não há como saber se a UC possui equipamentos de trabalho, próprios, suficientes, adequados e se eles estão sempre disponíveis.

Fato recorrente ocorre sobre infraestrutura urbana e serviços públicos. A estrutura do relatório parametrizado do CNUC aborda somente a infraestrutura de energia e de saneamento básico, mesmo assim com carências de itens. A APA é uma categoria de manejo que prevê a ocupação humana e, por isso, muitos dos seus sítios possuem Zonas de Ocupação Controlada, ou seja, áreas urbanas que necessitam de infraestrutura urbana e de prestação de serviços públicos. Para aquelas que possuem somente características rurais deve haver um item que o informe. Além disto, existe uma lacuna sobre a disponibilidade, suficiência, adequação, manutenção e propriedade das infraestruturas de comunicação, benfeitorias, meios de transporte, energia, saneamento básico e atendimento a emergência da UC.

Outro problema é a inexistência de informações sobre a existência, previsão, continuidade, destinação, repasse ou captação interna ou externa de recursos financeiros.

Assim, percebe-se que o cadastro é uma plataforma criada por ato legal com intuito de dar transparência às informações das UC que compõe o SNUC, das três esferas e possibilitar a elaboração e execução de índices e indicadores de avaliação, como, por exemplo, da eficiência da gestão. Porém, a plataforma carece de opções para inserção de dados necessários para composição de uma avaliação que comprove a implementação de uma UC.

Mesmo assim, o CNUC fornece um panorama da realidade das APAs e corrobora a literatura consultada, que existe uma enorme lacuna de informações, ou de informações confiáveis, sobre as APAs no CNUC e nos sítios oficiais *on-line* dos órgãos gestores, pois grande parte das APAs possuem totalmente ou parte de suas informações em branco. Além disso, é comum existirem informações deficientes, desatualizadas ou inadequadas no cadastro. Ainda, existe um indicativo que a categoria de manejo APA à nível de SNUC, Sistemas de UC estaduais e municipais não está implementada adequadamente, uma vez que nenhuma delas está em total conformidade com a Lei, inclusive perante ao cadastramento na plataforma do SNUC e sua atualização.

Este trabalho também não considera o CNUC como uma ferramenta de transparência adequada para a categoria de manejo APA, visto possuir inúmeras informações deficientes, em desacordo com a realidade ou em branco. Além disso, com deficiências estruturais no cadastro que omitem informações básicas sobre a gestão de UC. A fim de corroborar ainda mais esta afirmativa para outras categorias de manejo do SNUC, foi realizado uma consulta na ferramenta

de relatório parametrizado do CNUC, em cada uma das categorias de manejo do SNUC, das três esferas do poder, no dia 05/05/2019, para averiguar a existência de informações em branco.

Constatou-se que todas as categorias de manejo possuem sítios com diversas informações em branco no CNUC, algumas mais outras menos. A Reserva de Fauna não possui nenhum sítio cadastrado no CNUC. A categoria de manejo RPPN possui 935 sítios cadastrados e a maioria deles possuem somente preenchidos os itens de informações gerais, de contato e atos legais. A maioria das RPPNs possuem como dado disponível um simples “não” em espécies migratórias do item fatores bióticos estando o restante do item em branco, ou seja, os cadastros da categoria de manejo estão em branco, com poucas exceções¹⁴³. Assim, existe um indicativo que em maior ou menor grau os problemas identificados não são exclusivos das APAs.

5.3 Análise do CNUC como instrumento de comunicação

A análise do CNUC como instrumento de comunicação foi realizada a partir dos *e-mails* de contato constantes no relatório parametrizado do CNUC. Ela revelou que somente 98 APAs (27,2%) possuem *e-mail* de contato específico da unidade ou de um setor gestor de UC e três APAs não possuem nenhum *e-mail* de contato cadastrado (TABELA 38).

Tabela 38: *e-mail* de contato das APAs conforme CNUC.

<i>E-mail</i>	Nº	% do total	Federal (nº)	% do total federal	Estadual (nº)	% do total estadual	Municipal (nº)	% do total municipal
Não possui	3	0,8%	1	2,7%	0	0,0%	2	1,6%
Não institucional	91	25,6%	7	18,9%	32	16,5%	52	41,9%
Institucional, pessoal	103	29%	14	37,8%	81	41,7%	8	6,4%
Institucional, do órgão gestor	55	15,5%	0	0,0%	27	13,9%	28	22,6%
Institucional, de órgão diverso	5	1,4%	1	2,7%	0	0,0%	4	3,2%
Institucional, específico	98	27,6%	14	37,8%	54	27,8%	30	24,2%
Total	355		37		194		124	

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: Relatório parametrizado do CNUC de 28/04/2019.

A Tabela 38 também mostra que aproximadamente 56% dos *e-mails* de contato (nº. 199) pertencem ao grupo amostral considerado por este trabalho como o mais sujeito a mudança no

¹⁴³ As exceções englobam as 15 RPPNs a seguir: RPPN Vale Do Sol II; RPPN Rancho Tucano; RPPN Santa Cecília; RPPN Fazenda São Pedro da Barra; RPPN Bei Cantoni; RPPN Douradinho; RPPN Estadual das Cascatas; RPPN Mato da Onça; RPPN Saint Michel 1; RPPN Saint Michel 2; RPPN Saint Michel 3; RPPN Salvador Lyra; RPPN Quebra Carro; RPPN Boa Vista; RPPN Mata Do Cedro.

órgão gestor ou de gestor (Não institucional; Institucional pessoal; Institucional de órgão diverso) e 27,6% aos com tendência a serem mais consolidados (nº. 98).

Dentre as esferas do poder, as APAs federais tendem a possuir *e-mails* de contato institucionais pessoais (aproximadamente 37,8%), assim como as estaduais (aproximadamente 41,7%). Enquanto, as APAs municipais possuem geralmente *e-mails* não institucionais (aproximadamente 41,9%).

A Tabela 39 mostra que a maior parte dos *e-mails* que tiveram sucesso no envio foram não institucionais e institucionais pessoais (n. 200). A Tabela 41 evidencia que aproximadamente 21% dos *e-mails* tiveram falha de envio. A Tabela 42 mostra que houve somente 17 *e-mails* respondidos (aproximadamente 7%), num total de 38 APAs, sendo que sete delas não possuíam cadastro no CNUC no momento da pesquisa, o que leva a uma taxa de resposta pequena. Os motivos podem incluir mudança de gestor, desuso do *e-mail* sem desativação, falta de interesse em participar, entre outros.

Tabela 39: Número e tipo de *e-mails* com sucesso no envio.

<i>E-mail</i>	Nº.	% do total	Federal (nº)	% do total federal	Estadual (nº)	% do total estadual	Municipal (nº)	% do total municipal
Não institucional	101	39,8%	8	19,5%	49	34,7%	44	61,1%
Institucional, pessoal	99	39%	22	53,7%	67	47,5%	10	13,9%
Institucional, do órgão gestor	13	5,1%	0	0,0%	2	1,4%	11	15,3%
Institucional, de órgão diverso	7	2,8%	2	4,9%	3	2,1%	2	2,8%
Institucional, específico	34	13,4%	9	21,9%	20	14,9%	5	6,9%
Total	254		41		141		72	

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: Relatório parametrizado do CNUC de 28/04/2019.

Tabela 40: Número e tipo de *e-mails* com falha de envio.

<i>E-mail</i>	Nº	% do total	Federal (nº)	% do total federal	Estadual (nº)	% do total estadual	Municipal (nº)	% do total municipal
Não institucional	9	3,5%	0	0,0%	1	0,7%	8	11,1%
Institucional, pessoal	14	5,5%	2	4,9%	4	2,8%	8	11,1%
Institucional, do órgão gestor	11	4,3%	0	0,0%	3	2,1%	8	11,1%
Institucional, de órgão diverso	13	5,1%	1	2,4%	2	1,4%	10	13,9%
Institucional, específico	6	2,4%	1	2,4%	4	2,8%	1	1,4%
Total	53							

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: Relatório parametrizado do CNUC de 28/04/2019.

Tabela 41: Número e tipo de *e-mails* com retorno do envio.

<i>E-mail</i>	Nº.	% do total	Federal (nº)	% do total federal	Estadual (nº)	% do total estadual	Municipal (nº)	% do total municipal
Não institucional	3	1,2%	0	0,0%	1	0,7%	2	2,8%
Institucional, pessoal	6	2,4%	2	4,9%	2	1,4%	2	2,8%
Institucional, do órgão gestor	2	0,8%	0	0,0%	0	0,0%	2	2,8%
Institucional, de órgão diverso	2	0,8%	0	0,0%	2	1,4%	0	0,0%
Institucional, específico	4	1,6%	3	7,3%	1	0,7%	0	0,0%
Total	17							

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: Relatório parametrizado do CNUC de 28/04/2019.

Procurou-se investigar nos sítios oficiais dos órgãos gestores na internet os *e-mails* de contato das APAs, a fim de verificar a adequação dos *e-mails* obtidos no relatório parametrizado do CNUC.

A confrontação dos dados do relatório parametrizado do CNUC com os de sítios oficiais dos órgãos gestores na *internet* evidenciou que apenas 69 APAs (19,4%) possuem o mesmo *e-mail* de contato no CNUC e nos sítios da *internet*, ou seja, houve mudança no contato ou o mesmo não existe em 286 APAs (80,6%) (TABELA 42).

Tabela 42: Confrontação entre o *e-mail* de contato das APAs conforme CNUC e sítios da internet oficiais dos órgãos gestores.

<i>E-mail</i>	Nº	% do total	Federal (nº)	% do total federal	Estadual (nº)	% do total estadual	Municipal (nº)	% do total municipal
Igual	69	19,4%	11	29,7%	41	21,1%	17	13,7%
Diferente	217	61,1%	20	54%	143	73,7%	54	43,5%
Não foi possível verificar	60	16,9%	1	2,7%	9	4,6%	50	40,3%
Só existe em outras fontes	2	0,6%	1	2,7%	1	0,5%	0	0,0%
Só existe no CNUC	7	2%	4	10,8%	0	0,0%	3	2,4%
Total	355		37		194		124	

Elaborado pelo autor (2019). Fonte: Relatório parametrizado do CNUC de 28/04/2019; sítios oficiais dos órgãos gestores na internet.

Dessa forma, este trabalho não considera o CNUC como uma ferramenta adequada de comunicação, ao menos em relação a categoria de manejo APA. Considerando que a consulta foi feita também aos *e-mails* de órgãos gestores, existe indicativo que ele não é adequado como uma ferramenta de comunicação também em relação as outras categorias de manejo do SNUC.

5.4 Índice para Avaliação do Grau de Estabelecimento de Áreas de Proteção Ambiental (AGEAPA) – uma proposta

Neste item serão apresentados os resultados da elaboração coletiva e interdisciplinar do AGEAPA, índice proposto para se Avaliar o Grau de Estabelecimento de Áreas de Proteção Ambiental.

O Quadro 23 traz o perfil dos atores-chave participantes da consulta aos órgãos gestores de APAs, organizações e pesquisadores da temática de UC, que teceram críticas, aconselhamentos e sugestões sobre o pré-questionário do AGEAPA elaborado nesta pesquisa. A identidade dos participantes foi resguardada.

Quadro 23: Lista de participantes da pesquisa.

Participante	Instituição
Ator-Chave 1	Pesquisador/a em Conservação da Biodiversidade e integrante de OSCIP
Ator-Chave 2	Pesquisador/a em Unidades de Conservação da Natureza, uso público e conflitos
Ator-Chave 3	Pesquisador/a em Governança e Áreas Protegidas
Ator-Chave 4	Pesquisador/a em Gestão Adaptativa e Participativa, Governança das Águas, Gestão e Planejamento ambiental. Ex-Diretora e Superintendente de órgão executor ambiental
Ator-chave 5	Pesquisador/a em Governança Democrática-Participativa e Área de Proteção Ambiental
Ator-Chave 6	Gestor/a de APA federal
Ator-Chave 7	Pesquisador/a em Unidades de Conservação da Natureza, Direito Ambiental e Plano de Manejo. Membro de Comissões da temática ambiental da OAB.
Ator-Chave 8	Pesquisador/a em Gestão Ambiental/Recursos Hídricos e Governança das Águas
Ator-Chave 9	Pesquisador/a em Unidades de Conservação da Natureza e coordenadora de ONG
Ator-Chave 10	Analista de ONG
Ator-Chave 11	Pesquisador/a em Ecologia da Paisagem, Geociências, Educação Ambiental e Geoprocessamento/Sensoriamento Remoto
Ator-Chave 12	Gestor/a de Sistema Municipal de Unidades de Conservação da Natureza
Ator-Chave 13	Pesquisador/a em Unidades de Conservação da Natureza e populações tradicionais. Vice-presidente e Diretor de organização internacional de áreas protegidas.
Ator-Chave 14	Gestor/a de Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza

Elaborado pelo autor (2019).

Sobre o procedimento de consulta, de todos os atores-chave escolhidos e procurados, somente o ex-Secretário da SEMA e criador da categoria de manejo APA, Dr. Paulo Nogueira-Neto, não retornou o contato por *e-mail* e telefone¹⁴⁴. A consulta foi feita em um horizonte temporal de agosto de 2018 até fevereiro de 2019. Em um primeiro momento foi difícil estabelecer o contato com os atores-chave e obter retorno. Também houve grande dificuldade em conciliar a agenda deles com a respondida pesquisa.

¹⁴⁴ Fica aqui uma homenagem ao Dr. Paulo Nogueira-Neto que faleceu em 25 de fevereiro de 2019 aos 96 anos pela sua carreira acadêmica e defesa ao ambiente.

Dos 14 participantes, com cinco deles houve a necessidade de encontro presencial. Quatro retornaram somente com contato via *e-mail*. Os outros seis necessitaram de contato via telefone para retornar via *e-mail*. Durante a consulta houve relatos da dificuldade de retorno e resposta ser devido à mudança no cenário político-administrativo do país e dos estados da federação, principalmente pela influência da agenda governista no quadro funcional dos órgãos gestores e em seu funcionamento.

O “Ator-Chave 4” recomendou a inserção de uma possibilidade de resposta onde se possa informar que não se sabe a resposta. O “Ator-Chave 3” recomendou a remoção de respostas e perguntas negativas, a fim de evitar a indução de respostas, com a substituição por uma possibilidade de “outras informações (cite)”.

Quatro participantes criticaram o fato de o pré-questionário ser longo demais e, por isso, recomendaram aglutinação de algumas perguntas, simplificação e exclusão de outras (“Atores-Chave 2; 3; 14; 8”). Todavia, dos quatro, três deles (“Ator-Chave 2; 3; 8”) também recomendaram a inserção de novas perguntas. Ainda, o “Ator-Chave 3” criticou o formato estruturado, fechado e quantitativo do questionário, o que levou a recomendação da mudança de algumas questões e da inserção de questões para o formato aberto, qualitativo e quali-quantitativo, inclusive com caráter de controle.

Outros participantes também sugeriram a exclusão, inserção, simplificação, reformulação e aglutinação de perguntas, por motivos diversos a este (a exceção dos “Atores-Chave 6; 11; 12”). Por exemplo, dois participantes (“Atores-Chave 14 e 8”) sugeriram a remoção de duas perguntas sobre o chefe da APA – uma sobre a existência, cargo e função e outra sobre qualificação e capacitação do mesmo para exercer suas funções. A justificativa era que a figura do chefe se confundia no imaginário com a do gestor e que, se legalmente ele sempre seria o chefe do órgão gestor, não havia necessidade das perguntas que somente provocariam confusão e fragilizariam os dados.

Ainda, dois participantes (“Atores-Chave 3 e 4”) apontaram que algumas perguntas eram de difícil quantificação, resposta e dimensionamento, sendo que um deles sugeriu a substituição para o formato de perguntas abertas como solução e o outro sugeriu a exclusão ou a transformação em perguntas controle. Por exemplo, houve a sugestão da exclusão de uma pergunta sobre o alcance dos objetivos de proteção ambiental pela difícil mensuração (“Atores-Chave 4”). A justificativa se pauta numa afirmativa corroborada pela literatura consultada, que muitos objetivos são enunciados generalistas, tais como princípios e diretrizes, ao invés de metas mensuráveis.

O “Ator-Chave 4” sugeriu reduzir algumas respostas das perguntas relativas à infraestrutura urbana e serviços públicos existentes no sítio. Alguns dos equipamentos e serviços públicos que compunham as respostas constavam no questionário devido orientações do Estatuto das Cidades. A justificativa da exclusão era que eles não possuíam correlação direta com a implementação de uma APA.

Outra questão apontada pelo “Ator-Chave 1” foi a necessidade de diferenciar uma APA rural de uma urbana. O apontamento foi considerado nas questões relativas à infraestrutura urbana e serviços públicos que ficaram direcionadas apenas para Zonas de Ocupação Controlada ou de Expansão Urbana.

Havia uma questão fechada que perguntava se “Houve desapropriações ou realocações de populações humanas de terras de domínio privado, posse e/ou tradicionais que possuíam manejo em desacordo com as restrições de uso e cobertura da terra em Zonas de Preservação ou Conservação da Vida Silvestre (ZPVS ou ZCVS)?” Os “Atores-Chave 5 e 9” demonstraram grande interesse nas respostas dessa questão. Em contrapartida o “Ator-Chave 7” não viu sentido na questão e apontou que o questionário e o Índice proposto fariam mais sentido a uma categoria de manejo do Grupo de Proteção Integral. O objetivo dessa questão era avaliar a ferramenta de desapropriação direta e indireta em APAs. A mesma fora reestruturada após críticas e sugestões dos três participantes para um formato aberto quali-quantitativo.

O “Ator-Chave 13” apontou, de forma geral, o problema levantado na literatura consultada das chamadas tendências mais fáceis que ocorrem na Categoria V da IUCN para a APA. No caso, especificamente a criação de sítios da categoria de manejo APA com caráter estritamente preservacionista, pois o poder público não teria dinheiro para desapropriação obrigatória de categorias de manejo do grupo de Proteção Integral. Assim, se criariam APAs que não cumprem o objetivo primordial da categoria de manejo. Para suprir essa demanda, algumas questões foram reestruturadas para dar conta de gerar uma informação sobre o caso mencionado.

O “Ator-Chave 13” também sugeriu reformulação das questões que envolvem recursos humanos e financeiros para melhor mostrar o quadro da existência ou não verba e pessoal próprios, da destinação e captação de verbas, da suficiência, adequação e continuidade dos recursos financeiros e humanos.

Houve sugestões de inserção de muitas perguntas que não puderam ser contempladas no AGEAPA, pois elas são próprias a uma Avaliação da Eficiência da Gestão - PAME. A proposta desta tese é um passo anterior, ou seja, saber se a APA saiu do papel.

O “Ator-Chave 6” sugeriu que a aplicação do questionário em sítios específicos não fosse por *e-mail*, por alguns gestores não possuírem formação na área e apontou a possibilidade presencial. No caso, o formato de aplicação proposto foi o *Google Forms*®, sendo que, em caso de dificuldade, o gestor poderia solicitar contato via telefone, *e-mail* ou pessoalmente. Cabe salientar que o gestor pode responder que não sabe, o que também é um dado válido à avaliação. A aplicação do AGEAPA em sítios ou em Sistemas presencialmente pode ser objeto de uma pesquisa futura, fora do escopo desta tese que se propôs a desenvolver uma ferramenta de avaliação.

O “Ator-Chave 2” sugeriu a aplicação/teste do questionário durante um determinado período temporal, para se ter uma ideia mais concreta de sua eficácia como instrumento de avaliação.

Durante a reestruturação do questionário houve dificuldade de conciliar as diferentes vertentes e visões dos participantes, principalmente: (i) a maioria daqueles que criticou a extensão do pré-questionário solicitou a inserção de mais perguntas, inclusive abertas, qualitativas e quali-quantitativas, o que levou a um aumento e não diminuição da estrutura, mesmo com as sugestões de aglutinação, simplificação e exclusão; (ii) existiram sugestões de aglutinação, simplificação e exclusão que iam de contra a manutenção de perguntas ou a transformação em formato aberto, qualitativo e quali-quantitativo. Nesse caso, avaliou-se caso a caso, conforme o objetivo proposto pelo questionário que era de avaliar o grau de implementação de APAs; (iii) algumas críticas e sugestões eram generalistas e, por isso, faziam mais parte do texto da tese que do AGEAPA; (iv) enquanto os participantes que compunham os órgãos gestores tendiam ao formato e estrutura proposta pelo pré-questionário (fechado e quantitativo) os pesquisadores tendiam a um formato mais aberto, semiestruturado e quali-quantitativo. Cada caso também foi avaliado individualmente.

A crítica mais substancial foi o tamanho do pré-questionário. Para dirimir essa questão traz-se comparativamente a metodologia Rappam, aplicada para avaliação da eficiência da gestão de UC (PAME) no Brasil pelos órgãos gestores. Segundo o manual de Implementação do Rappam (Método para Avaliação Rápida e a Priorização da Gestão de Unidades de Conservação) em Unidades de Conservação no Brasil – Orientações para o Questionário, versão do Brasil (ICMBIO; WWF-BRASIL, 2015): a estrutura do Rappam possui 15 perguntas de Informações gerais, 32 perguntas referentes a pressões e ameaças e 135 perguntas que compõe diretamente os fatores do índice. O índice e seus indicadores são divididos em um Quadro Sistematizado conforme a estrutura comum da IUCN.

O Rappam possui uma estrutura substancialmente maior que o pré-questionário do AGEAPA. Todavia, uma das principais críticas tecidas na literatura consultada é quanto à superficialidade de sua análise que não evidencia um quadro da gestão nem dos sítios, nem dos Sistemas de Áreas Protegidas. Alguns dos principais motivos para essa crítica residem no formato estruturado, fechado e quantitativo do questionário e no índice ser composto por uma média simples, ou seja, uma análise estatística de tendência central, o que segundo a literatura consultada mascara as múltiplas realidades.

Após a reformulação do pré-questionário com base nas críticas, aconselhamentos e sugestões dos participantes, chegou-se a um protótipo de questionário para o AGEAPA: (i) Informações Gerais – 10 perguntas; (ii) Indicador Contexto – 4 perguntas que compõem o indicador e uma pergunta controle; (iii) Indicador Planejamento – 12 perguntas que compõem o indicador e uma pergunta controle; (iv) Indicador Insumos – 16 perguntas que compõem o indicador e duas perguntas controle; (v) Indicador Processos – 15 perguntas que compõem o indicador e 12 perguntas controle; (vi) Indicador Produtos e Serviços/Resultados – 24 perguntas que compõem o indicador e 19 perguntas controle; Num total de 114 perguntas, número menor que do Rappam.

Também houve cinco perguntas complementares que não fazem parte da AGEAPA, duas sobre o uso de documentos de orientação a gestão, duas sobre problemas de gestão e sugestões para resolução deles e uma para o gestor tecer críticas a metodologia proposta.

A construção coletiva e interdisciplinar do questionário fomentou a composição do AGEAPA, mesmo com as dificuldades apontadas. A proposta desta tese não foi de um Índice que se prontifica a ser a realidade, mas de ser uma ferramenta que se proponha a subsidiar informações sobre a implementação de sítios da categoria de manejo APA, pois muitas são inexistentes, fragmentadas, desistematizadas, deficientes ou inadequadas. Ainda, a proposta é de uma metodologia que não só disponha informações a pesquisadores e gestores, mas que sirva com subsídio à implementação de sítios da categoria de manejo APA, ou de orientação a elaboração de Planos Operacionais ou de Trabalho.

No último caso, especificamente, o gestor pode priorizar programas, projetos, ações e atividades referentes aos fatores com menor ranqueamento, observando inclusive o grau de ponderamento dos Indicadores.

Além disso, o AGEAPA não vem como uma verdade absoluta e sim como uma proposta de uma ferramenta que deve e pode ser fertilizada e adaptada, seguindo o princípio que uma pesquisa científica deve sempre se propor a evoluir. Ainda, como a APA é uma categoria de manejo generalista, o AGEAPA pode servir como base para elaboração de índices específicos

de outras categorias de manejo do SNUC, inclusive do Grupo de Proteção Integral, após algumas adaptações.

5.5 Índice para Avaliação do Grau de Estabelecimento de Áreas de Proteção Ambiental (AGEAPA) – estudos piloto

Em um primeiro momento nesta pesquisa almejava-se aplicar o AGEAPA, a nível de SNUC. Todavia, somente 34 APAs das 355 cadastradas no CNUC se interessaram em participar da pesquisa, o que além de tornar inviável a comparação de dados nos fez perceber que seria de difícil aplicação o AGEAPA, a nível de SNUC.

Dessa forma, optou-se por uma segunda alternativa: realizar a aplicação do AGEAPA ao nível de um Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza. Para tanto, durante uma reunião pública, onde foram realizadas oficinas para elaboração do Plano de Manejo de uma UC, entrou-se em contato com Gerência de Unidades de Conservação da Natureza de um órgão gestor estadual.

Houve interesse em participar da pesquisa. Foi feito uma autorização de pesquisa. Por meio dela, tentou-se contato com todos os gestores de UC estaduais. Porém, devido mudança de governo, já mencionada nesta tese e, conseqüentemente da estrutura do órgão e a não consolidação de uma política governista, não se conseguiu realizar a aplicação do AGEAPA, após diversas tentativas, via *e-mail*, telefone e presencial. Outro problema enfrentado foi conciliar a agenda apertada dos gestores de UC, principalmente nesse período de reestruturação.

Assim, optou-se por aproveitar a análise do CNUC como instrumento de comunicação para angariar gestores interessados em participar da aplicação do AGEAPA. Não ao nível de Sistema, nem para corroborar estatisticamente o mesmo, visto ser necessário um elevado número de participantes (nº. 185 para um intervalo de confiança de 95% em uma amostra total de 355 APAs). Mas para angariar críticas e sugestões dos gestores após o preenchimento do questionário e, posteriormente, a validação dos resultados do Quadro Sistematizado e do AGEAPA para suas APAs.

A consulta aos gestores das 355 APAs, federais, estaduais e municipais se estendeu de 24/02/2019 até 31/07/2019. Apenas seis gestores de APA participaram da pesquisa e responderam o questionário do AGEAPA por meio do *link* enviado do *Google Forms*, apesar de 34 APAs demonstrarem um interesse inicial. As APAs participantes foram: (i) APA Federal 1; (ii) APA Federal 2; (iii) APA Estadual 1; (iv) APA Estadual 2; (v) APA Estadual 3; (vi) APA Municipal 1. A identidade dos participantes foi resguardada.

Segue abaixo as cinco perguntas complementares feitas aos gestores e suas respostas.

1. O Roteiro Metodológico para Gestão de Áreas de Proteção Ambiental (IBAMA, 2002) é utilizado como subsídio à gestão da APA? Cite como:

Gestor 1: “Eventualmente.”

Gestor 2: “não.”

Gestor 3: “não.”

Gestor 4: “não”

Gestor 5: “sim, faz parte do arcabouço de informações de gestão de UC”.

Gestor 6: “ainda não foi definido o planejamento de 2019”.

2. Outro Roteiro Metodológico ou documento de orientação similar é utilizado como subsídio à gestão da APA? Cite o Roteiro Metodológico ou documento e como ele é utilizado na gestão da APA:

Gestor 1: “PAN espécies ameaçadas.”

Gestor 2: “não.”

Gestor 3: “legislação ambiental em geral.”

Gestor 4: “não”

Gestor 5: “cartilhas orientadoras de conselhos gestor, licenciamento, etc”.

Gestor 6: “ainda não foi definido o planejamento de 2019”.

3. Quais os principais problemas que você identifica na gestão da APA?

Gestor 1: “Equipe reduzida. Falta de regulamentação.”

Gestor 2: “apoio administrativo do órgão gestor”.

Gestor 3: “Insuficiência de recursos humanos, materiais e equipamentos; deficiência na comunicação com a comunidade local; falta de pertencimento da comunidade dos distritos do Sana como APA; falta de integração entre as secretarias do Poder Público; insuficiência de pesquisas; falta de engajamento das instituições conselheiras; falta de representatividade no conselho.”

Gestor 4: “Falta de recursos humanos, financeiros e materiais.”

Gestor 5: “passivo administrativo e grande demanda burocrática”.

Gestor 6: “Falta de pessoal, falta de infraestrutura e equipamentos, falta de articulação institucional, falta de pessoal suficiente, comunicação, sinalização”.

4. Quais as suas sugestões para solucionar ou mitigar estes problemas?

Gestor 1: “Aumentar o número de servidores lotados na UC, aumentar integração entre UC. Melhorar regulamentação da categoria.”

Gestor 2: “reforma da sede administrativa, mais técnicos de outras áreas (fiscalização), mais viaturas.”

Gestor 3: “insuficiência de recursos financeiros.”

Gestor 4: “Destinação adequada de recursos”.

Gestor 5: “a equipe da UC vem atacando o passivo de manifestações pendentes, e houve mudanças nos procedimentos de autorização para desburocratização.”

Gestor 6: “a articulação institucional, comunicação, sinalização.”

5. Quais são suas críticas ao questionário apresentado? Dê sugestões para melhorar a metodologia proposta:

Gestor 1: “Muito extenso, pareceu-me repetitivo em alguns quesitos, algumas informações [...] estão disponíveis [...] e não precisariam estar presentes.”

Gestor 2: “sem críticas.”

Gestor 3: “não”.

Gestor 4: “muito extenso”.

Gestor 5: “questionário longo”.

Gestor 6: “sem mais”.

A aplicação do AGEAPA por si só revelou a necessidade de uma nova reformulação com aglutinação e exclusão de algumas questões por falta de clareza, duplicidade ou por não representarem o objetivo proposto. As questões de controle também cumpriram seu propósito de verificar a veracidade e a qualidade das informações repassadas pelos gestores.

A reformulação foi de: (i) uma questão do Indicador Contexto; (ii) cinco questões do Indicador Planejamento; (iii) quatro questões do Indicador Insumos, mais uma questão controle; (iii) nove questões do Indicador Processos e a repartição de uma questão em duas; (iv) uma questão do Indicador Produtos e Serviços/Resultados foi reformulada e duas questões controle foram excluídas por duplicidade.

Os questionários respondidos e os Quadros Sistematizados do AGEAPA foram enviados para os seis gestores de APA participantes para os mesmos avaliarem os dados e os validarem. Ou seja, com o envio foi dada a possibilidade de o gestor avaliar suas repostas e de mudá-las caso encontre alguma disparidade, além de possibilitar a verificação se os valores dos

fatores, Indicadores e do AGEAPA para suas APAs são uma representação da realidade enfrentada por eles como administradores/operadores. Ainda, verificar se com a reformulação do questionário alguma de suas respostas mudaria.

Outro motivo para o envio do questionário respondido e do AGEAPA preenchido foi porque dois gestores o solicitaram sobre a prerrogativa que o mesmo os auxiliou na sistematização de informações para prestação de contas anual do ICMS Verde ou Ecológico, além de acreditarem que os dois possam servir como subsídio para elaboração de Planos de Ação do Conselho Gestor.

Os seis gestores participantes da pesquisa analisaram e validaram o questionário final (APÊNDICE B), as respostas das APAs sob suas administrações e os valores de ranqueamento dos fatores (que correspondem as perguntas do questionário), Indicadores (e suas ponderações) e do AGEAPA (APÊNDICE C).

Suas principais impressões foram: (i) os seis gestores relataram dificuldade para preencher o questionário devido a desistematização de dados e informações das APAs ou inexistência de um registro histórico, além da descontinuidade da equipe gestora, principalmente do gestor. Neste caso, um gestor relatou a necessidade de consulta a um funcionário antigo sobre as informações solicitadas; (ii) foi difícil conciliar a agenda da equipe gestora com a participação na pesquisa nos seis casos; (iii) os seis gestores relataram que o questionário e o AGEAPA evidenciam a situação quadro da implementação das suas APAs.

Além dos fatos destacados acima, cabe destacar que dentre as APAs participantes da pesquisa evidenciou-se que: (i) o RMGA do IBAMA (2002) não é unânime como subsídio a gestão, assim como outros roteiros ou documentos de orientação; (ii) a inadequação e insuficiência de recursos foram destacadas como um problema recorrente em cinco das seis APAs. O uso do RMGA do IBAMA e de outros Roteiros ou documentos de orientações devem ser estudados, a fim de verificar seu uso como subsídio a gestão.

O Apêndice D traz o AGEAPA preenchido de cada uma das seis APAs participantes da pesquisa. Nenhuma das APAs participantes possui um Índice com valores altos (>60). Todas as APAs possuem lacunas, deficiências, inadequações e insuficiências em todo o ciclo da gestão, aqui representados pelos fatores (critérios). Resultados baixos ou médios também ocorrem em todos os Indicadores.

Não há como estabelecer um padrão para valores baixos, médios ou altos dos fatores ou Indicadores devido a pesquisa não ter cunho estatístico. Também não há como tentar estabelecer uma correlação entre o AGEAPA e o Rappam pelos mesmos motivos. Ainda, nem

todas as APAs possuem Avaliação da Eficiência da Gestão pelo método Rappam para possibilitar uma análise de correlação.

Com o AGEAPA foi possível identificar por meio de seus fatores e Indicadores do Quadro Sistematizado as atividades onde os gestores devem focar seus esforços para aumentar o grau de estabelecimento dos seus sítios. Neste caso, os gestores podem priorizar a realização, correção ou atualização de fatores que possuem baixo ranqueamento (≤ 40). Também pode haver uma segunda priorização relativa aos indicadores. Os gestores podem priorizar executar ações voltadas a fatores que tiveram baixo ranqueamento e cujo os Indicadores recebem maior grau de ponderação no AGEAPA. Tais medidas podem auxiliar os gestores a elaborarem Planos de Operação, de Ação ou Setoriais.

6 DISCUSSÃO

6.1 A categoria de manejo APA e suas correlatas internacionais

Na Revisão de Literatura desta tese viu-se que a categoria de manejo APA é uma Área Protegida *stricto sensu* e UC pertencente ao grupo de Uso Sustentável, do SNUC do Brasil. Seus sítios têm como objetivo primordial proteger o ambiente, disciplinar o processo de ocupação humano e assegurar a sustentabilidade do uso e acesso aos recursos naturais, dentro de seus limites cartográficos.

Quanto às características gerais, as APAs são sítios dotados de atributos naturais, estéticos e culturais importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das comunidades locais. No geral, são UC de grande extensão em cobertura protegida, com áreas de domínio público e/ou particulares, com predomínio de propriedades privadas. Nas APAs são permitidas a ocupação humana ordenada, tal como o uso direto dos recursos naturais desde que com sustentabilidade. Também são permitidos em seus sítios intervenções diretas pontuais e/ou constantes na forma de RAD e ações de manejo sustentáveis. Assim, nas APAs podem existir áreas degradadas e de baixa qualidade ambiental, desde que se objetive restaurar, recuperar ou reabilitar essas áreas, ou utilizar com sustentabilidade.

Dessa forma, as APAs são, antes de tudo, territórios habitados por grupos sociais com identidades territoriais, símbolos e marcas distintivas, já existentes ou (re) inventadas, onde se exerce o poder do Estado por meio do controle do uso e acesso aos recursos naturais e a ocupação humana, o que pode gerar embates entre o sítio e os atores sociais, que podem vir a ser obrigados pelo órgão gestor do sítio a mudar seus modos de vida, inter-relações, atividades e os regimes de uso e acesso aos recursos naturais que fazem seus territórios existirem.¹⁴⁵

Segundo relato de Claudio Maretti contido em Pureza, Pellin e Padua (2015), a criação e concepção das categorias de manejo de UC brasileiras, dentre elas a APA, teriam nascido de forma aleatória, sem ter como base estudos técnicos e científicos. Todavia, acredita-se que as categorias de manejo de UC não nasceram, propriamente ditas, aleatoriamente e sim de forma não sistematizada, pois os regulamentos legais que criaram as categorias de manejo estão fragmentados em diversos textos legais, desconexos, espaçados no tempo e vindo de órgãos diferentes, com diferentes visões e objetivos.

Esse espaçamento temporal se justifica por conta da evolução dos conceitos e orientações internacionais ao longo da história que serviram como guia para a formação da legislação de UC do Brasil. Tal fato trouxe para cada categoria de manejo, inclusive da APA,

¹⁴⁵ Uma releitura de Castro Júnior, Coutinho e Freitas (2012, p. 77).

a influência dos fatores culturais do momento histórico onde cada uma delas nasceu, além da intervenção dos órgãos e atores sociais que participaram ou influenciaram a construção da legislação ambiental no país.

A concepção de APA sofreu forte influência do contexto brasileiro, principalmente: (i) dos órgãos gestores, grupos ambientalistas e pesquisadores, com visão preservacionista, que viam a necessidade de se criar Áreas Protegidas *stricto sensu* no Brasil, com objetivo de frear a urbanização desenfreada, a ocupação irregular e o uso dos recursos naturais de forma predatória; (ii) dos órgãos gestores, grupos socioambientalistas e pesquisadores, com visão conservacionista, que viam a necessidade de uma categoria de manejo que permitisse o domínio da propriedade privada, a ocupação humana e o uso direto dos recursos naturais, com sustentabilidade; (iii) do *lobby* político-econômico, com visão no crescimento econômico brasileiro, que viam nas UC, principalmente, de uso indireto como um empecilho.

Também se viu que a categoria de manejo APA nasceu com base nos Parques Naturais portugueses e que esses Parques pertencem a Categoria V do SIAP. Não sendo, portanto, estranho à Maretti et al. (2012), Phillips e Brown (2008) e Vallejo (2017) corroborarem que a APA possui correspondência clara e específica com a Categoria V. Ainda, evidenciou-se nesta tese que existem correspondências claras e específicas entre a APA e a Categoria VI.

Nesse caso, percebeu-se que a categoria de manejo APA oscila entre a Categoria V e VI. Tal afirmativa tem como base a observação que o objetivo primário da APA possui correlações tanto com a Categoria V quanto com a VI, assim como as características gerais da APA se assemelham as características desejáveis das duas categorias.

Acredita-se que existem dois detalhes que definem se uma APA é mais próxima de uma da Categoria V ou da VI: (i) a noção de paisagem a qual um sítio específico se identifica. Nesse caso, a noção de paisagem cultural aproxima uma APA da Categoria V e da ecologia de paisagem aproxima da Categoria VI; e, (ii) objetivo de proteção ambiental da APA oscilar entre as estratégias de conservação ambiental e as de preservação ambiental. As APAs com mais áreas reservadas a estratégias de conservação ambiental e intervenção humana com sustentabilidade se aproximam mais da Categoria V. As APAs com mais áreas reservadas a preservação ambiental e a estratégias de restauração ambiental se aproximam mais da Categoria VI.

6.2 Seriam as APAs o elo fraco da proteção ambiental?¹⁴⁶

Durante a Revisão de Literatura desta tese destacou-se que as Categorias V e VI da IUCN, correlatas internacionais da APA, possuem uma má fama dentre alguns órgãos executores e gestores ambientais nacionais, grupos de ambientalistas e pesquisadores, inclusive da própria IUCN, Sistema a qual as duas Áreas Protegidas fazem parte.

No caso a má fama circula entre aqueles com uma visão mais preservacionista do ambiente. Sendo que eles acreditam que os sítios das Categorias V e VI: (i) não são Áreas Protegidas *stricto sensu*, talvez nem *lato sensu*, e, sim Áreas de Desenvolvimento Sustentável, pois as duas categorias não possuiriam como objetivo primordial a “preservação da natureza” e de sua “biodiversidade selvagem”; (ii) não são efetivos na proteção do ambiente, principalmente, dos componentes mais estritos do mesmo, tais como da “natureza”, da “vida selvagem”, da “biodiversidade”, “habitat” e dos “ecossistemas naturais”; (iii) são pouco ou ineficientes na sua gestão, demandando recursos vultuosos que poderiam estar sendo aplicados em sítios das Categorias I a IV; (iv) possuem áreas degradadas ou de baixa qualidade ambiental e, por isso, seus sítios inflacionariam o número e a abrangência de cobertura protegida, pois possuem pouco ou nenhum valor de biodiversidade; (v) permitem a ocupação humana e o uso direto dos recursos naturais, o que coloca em “perigo a natureza” e a “biodiversidade selvagem”.

Neste trabalho, desconstruiu-se cada uma dessas críticas evidenciando que na verdade existem desafios à gestão dos sítios das Categorias V e VI, que precisam de mais atenção em relação à ideia de excluir as duas categorias do SIAP da IUCN, tal como aconselha Dudley (2008). Além disso, mostrou-se que as duas categorias não só possuem importância verificada ao ambiente, inclusive em seus componentes mais estritos, como elas também tem a função de gerir, recuperar, controlar e proteger o ambiente em locais onde não é possível de se ter as Categorias I a IV.

Ainda, evidenciou-se que a baixa ou ineficiência da gestão e a baixa ou inefetividade da proteção ambiental ocorrem em sítios de todas as categorias do SIAP e que a causa são pressões e ameaças comuns a todas as categorias de Áreas Protegidas, tal como previram Hockings e Dudley (2008) e que são essas tais pressões e ameaças é que precisam ser combatidas, principalmente as “Áreas Protegidas de papel”.

Nesse contexto, evidenciou-se que existe de fato uma má fama dentre alguns órgãos executores e gestores ambientais, grupos de ambientalistas e pesquisadores no Brasil, quanto

¹⁴⁶ Promovendo uma releitura do título da entrevista do Prof. Dr. Reuber Brandão sobre APAs. Para mais informações consulte: <https://www.oeco.org.br/reportagens/29002-apas-o-elo-fraco-da-protecao/>.

ao grupo de Uso Sustentável do SNUC, principalmente a categoria de manejo APA, tal como Bensusan (2006) aponta. Corroborou-se que a APA não só possui correspondência clara e específica com as Categorias V e VI, como a sua má fama não é novidade nem especificidade, assim como a tentativa de exclusão da categoria de manejo do SNUC e, sim, ela é uma herança de um contexto maior e internacional advindo da mesma linha de pensamento contrária às Categorias V e VI.

Dentre as justificativas para a má fama das APAs e de sua conseqüente exclusão do SNUC existem algumas que não são comuns as Categorias V e VI. As mesmas derivam de particularidades do Brasil.

A primeira das justificativas é a afirmativa de que as APAs são instrumentos de planejamento e modelos de ordenamento territorial “perfeitos”, tal como um Plano Diretor, mas não seriam UC.

Sobre isso, cabe destacar: (i) o Art. 2º, I do SNUC determina que uma UC é um espaço territorial e seus recursos naturais, ambos especialmente protegidos e sob regime especial de administração; (ii) o Art. 2º, XVI e XVII, o Art. 27 e Art. 28 do SNUC revelam que uma UC deve possuir os instrumentos planejamento na forma do Plano de Manejo (Planejamento Ambiental) e de ordenamento na forma do Zoneamento Ambiental (Ordenamento Territorial). Assim, toda categoria de manejo de UC do SNUC, incluindo a APA, são instrumentos de planejamento ambiental e ordenamento territorial. A grande diferença entre uma UC, como visto na Revisão da Literatura, é o objetivo de proteger o ambiente, que não é primário em um Plano Diretor, mas é em uma Área Protegida *stricto sensu* e que cada categoria de manejo possui um objetivo primário de proteção ambiental diferente da outra.

Destaca-se que a concepção de Plano Diretor no Brasil vem da Constituição de 1988, mas sua consolidação advém do Estatuto das Cidades de 2001, ou seja, a ideia de APA é anterior a de Plano Diretor no país. Ainda, os Planos Diretores visam o planejamento urbanístico, diferentemente de uma UC. Outra questão é que os Planos Diretores e as Áreas Protegidas *lato sensu* previstas nele (Áreas Verdes, Área de Interesse Ambiental e Zona de Especial Interesse Ambiental) são instrumentos frágeis e de fácil mudança pelo poder executivo ou legislativo. Já uma UC é perpétua e sua alteração, recategorização ou desafetação não é um processo tão simples, necessitando inclusive de Lei para tal.

Ainda, a categoria de manejo APA visa não somente o controle o uso e cobertura da terra como um Plano Diretor, mas sim de fazer isto com equilíbrio entre a proteção ambiental e a ação humana com sustentabilidade. Então, a APA resguarda similaridades com os Planos Diretores, mas são instrumentos diferentes e com objetivos diferentes. Além disso, o

planejamento, a normatização e o ordenamento de uma APA são ao nível local. Enquanto o Plano Diretor é municipal, existindo outros Planos semelhantes regionais, estaduais e federais.

Tomando a prerrogativa da própria Maria Teresa Jorge Pádua e a revertendo tem-se que a APA é um instrumento de planejamento ambiental “perfeito” e o “melhor” modelo de ordenamento territorial”. Ou seja, o problema da “falha” das APAs em proteger o ambiente está em outra questão que não na categoria de manejo.

Outra justificativa dos críticos às APAs relatado em Pureza, Pellin e Padua (2015) é a questão do domínio da terra e dos recursos naturais nesses sítios não serem obrigatoriamente e exclusivamente públicos.

Sobre isso, o SIAP da IUCN não prevê domínio, nem proíbe o uso direto dos recursos naturais e a ocupação humana para nenhuma das suas categorias de Áreas Protegidas. Muitos sítios no mundo sob esse modelo dão certo, enquanto outros não, ou seja, a questão não é necessariamente o domínio da terra e dos recursos naturais e a possibilidade da dimensão humana em uma Área Protegida.

No Brasil, o direito ambiental é de tutela coletiva e se sobrepõe à propriedade privada a partir de restrições de uso e acesso aos recursos naturais e a ocupação humana, ou seja, existe uma restrição à propriedade particular em prol da coletividade – p.ex.: APPs, Faixa Marginal de Proteção (FMPs), Reservas legais, áreas verdes. O problema está no senso comum que não deve haver desapropriação em APA, o que é errôneo. A Lei não diz que não há desapropriação em APAs, ela somente não é condicionada à criação de um sítio, ou seja, obrigatória.

Todavia, caso o poder público se aposse do bem de uso comum, ou caso ele determine restrições de ocupação humana e/ou de uso e acesso aos recursos naturais que inviabilizem toda e qualquer utilização econômica da terra pelos proprietários. Isso resulta em um esvaziamento econômico ou depreciação do valor econômico do bem e, portanto, deveria haver desapropriação direta e indireta, respectivamente.

Com um adendo, o instrumento da desapropriação está sob a égide do arcabouço legal brasileiro. Portanto, o processo de desapropriação não reconhece legalmente direitos hereditários, tradicionais, consuetudinários e a posse. A desapropriação permeia somente a ocupação humana com título de propriedade privada, ou seja, o uso e acesso aos recursos naturais também é ignorado. Por isso, existem inúmeros conflitos descritos na literatura consultada de UC que são criadas ignorando a inserção do homem no meio e suas inter-relações com ambiente, para além da visão de moradia e da propriedade privada.

Essa noção de áreas desabitadas está sob a ruptura homem/natureza, onde o homem não é visto como parte do ambiente e como manejador do que hoje é de interesse ambiental. Neste

trabalho acredita-se que o homem faz parte do ambiente, ele pode não ter uma moradia em um local, mas pode estar usando ou acessando de alguma forma os seus recursos naturais.

No caso das APAs, existem as ZPVS e ZCVS altamente restritivas, com características semelhantes à de uma UC do Grupo de Proteção Integral, mas usualmente não se fala em desapropriação, o que acarreta uma negação aos modos de vida, inter-relações, atividades e regimes de uso e acesso aos recursos naturais.

Ainda, não foram encontrados estudos que comprovem a existência de uma correlação entre o domínio público e a efetividade na proteção ambiental. Pelo contrário, existem relatos na literatura consultada de UC do Grupo de Proteção Integral que, uma vez criadas, se tornaram promotoras de conflitos, que antes não existiam no local. Ainda, esses conflitos são associados a transformação do privado em público e da noção de pertencimento e de posse de alguma coisa em algo que é de todos, não tem dono ou alguém que deva cuidar. Foram encontrados também estudos que evidenciam que as UC do Grupo de Uso Sustentável são mais efetivas na proteção do ambiente na Amazônia que as do Grupo de Proteção Integral. Portanto, essa seara ainda possui conhecimento incipiente.

A terceira justificativa dos críticos da APA se pauta na viabilidade e aplicabilidade da categoria de manejo, que exigiriam vultosos recursos em comparação aos UC do Grupo de Proteção Integral e, por isso, estariam onerando sítios que efetivamente protegem o ambiente.

A viabilidade e a aplicabilidade de uma APA são a mesma que em qualquer UC, com variações conforme as particularidades de cada sítio. Toda UC necessita de aparatos legais para criação do sítio, aprovação e regulamentação do Plano de Manejo e do Zoneamento Ambiental, criação, nomeação e posse do Conselho Gestor e aprovação e regulamentação do Regimento Interno. As UC também precisam de recursos humanos, financeiros, infraestruturais, logísticos e equipamentos de trabalho. Acredita-se na literatura consultada que a grande diferença é que os gestores de uma APA talvez precisem de um maior conhecimento na gestão de relações (conflitos e cooperações), visto ser permitido uso direto de recursos naturais e a ocupação humana no interior dessa categoria de UC.

Porém, é um equívoco acreditar que os gestores de uma UC do Grupo de Proteção Integral não necessitam dialogar com as comunidades locais, tradicionais e usuários. Uma UC do Grupo de Proteção Integral não pode ignorar os modos de vida e as atividades humanas, as inter-relações entre o homem e o ambiente e os conflitos gerados por esta negação. Assim, os gestores de UC do Grupo de Proteção Integral devem ser sensibilizados e capacitados para lidar com a dimensão humana do ambiente, tanto como ou até mais que uma UC do Grupo de Uso Sustentável, conforme o caso.

A quarta justificativa é que existe a estratégia governista de criar sítios da categoria de manejo APA sem recursos para o estabelecimento ou para sua operação cotidiana (APAs de papel). Nesta tese, viu-se que a ausência ou carência de recursos, de Planos de Manejo e Zoneamentos Ambientais não é um problema específico da categoria de manejo APA, mas sim uma estratégia governista de autopromoção que vai de encontro às políticas públicas de Áreas Protegidas de um governo e que ocorre em todas as categorias de Áreas Protegidas e em grande quantidade, fato observado por Hockings, Stolton e Dudley (2004) em todo mundo, pela EEA (2012) na Europa e por Vallejo (2017) e Souza (2014) no Brasil.

Um caso ilustrativo é a primeira APA criada do Brasil. A APA Federal da Região Serra de Petrópolis foi criada em 1982, um ano e cinco meses após a Lei de Criação de Estações Ecológicas e de Áreas de Proteção Ambiental. Todavia, sua regulamentação somente ocorreu oito anos mais tarde e a delimitação de seus limites cartográficos 10 anos após a sua criação. O Conselho Gestor Deliberativo foi criado em 2001 e o Plano de Manejo regulamentado em 2005. Ou seja, o espaço de participação social e as principais normativas de controle e ordenamento da APA somente passaram 23 anos após sua criação.

Nesse contexto, tem-se também as duas tendências onde o poder público cria um sítio e o categoriza como APA inadequadamente. A primeira encontra-se quando o poder público almeja criar um Parque ou outra UC do Grupo de Proteção Integral, mas não possui recursos para desapropriação de terras ou não deseja promover desapropriações. Com isso, ele cria uma APA estrita, ou seja, um sítio totalmente voltado à “preservação ambiental”, o que vai de encontro ao objetivo primordial de uma APA, além de configurar o sítio como passível de desapropriação mesmo não sendo uma UC do Grupo de Proteção Integral. Por outro lado, existem também o caso onde uma APA é criada de forma permissiva e voltada ao extrativismo e uso humano, mesmo que sustentável. Viu-se nesta tese que o segundo caso se caracteriza como Área de Desenvolvimento Sustentável e não como APA.

Essa problemática da criação de APAs totalmente estritas e voltadas a “preservação ambiental” ou permissivas voltadas ao extrativismo e uso humano é descrita por Maretti (2008) e Pureza, Pellin e Padua (2014). Dudley (2008) alerta que tanto a categorização inadequada de Áreas Protegidas quanto à permissividade e a ausência de recursos devem ser combatidas ao invés de se discutir a exclusão de categorias de Áreas Protegidas.

Nesse sentido, Bensusan (2006) defende que o caminho do meio é a melhor solução. De acordo com a autora, em cada local a estratégia de proteção ambiental difere conforme os fatores ecológicos e sociais. Para tanto, existe a possibilidade de se criar sítios de diversas

categorias de manejo, bem como de se ordenar as intervenções humanas por meio do Zoneamento Ambiental, inclusive com zonas estritas ou de uso múltiplo.

Defende-se neste trabalho que pelas características apresentadas, a APA é a categoria de manejo que mais facilmente se adapta às múltiplas realidades, visões de mundo, inter-relações, modos de vida, atividades, regimes de apropriação dos recursos naturais e conhecimentos dos atores locais. Todavia, em momento algum se acredita que a APA pode dar conta dos problemas para além de seu objetivo primordial. Cada categoria de manejo de UC do SNUC nasceu para dar conta de um objetivo e, integradas, da problemática da proteção ambiental ao nível de Sistema.

Como exemplo, pode-se trazer em mente um *cartoon* (Figura 13) muito propagado como crítica ao sistema educacional tradicional e conservador onde um professor, alinha indivíduos de diferentes espécies de animais e solicita que eles escalem uma árvore como objetivo de testar de forma justa suas habilidades. A premissa tem como base a crítica do autor desconhecido ao sistema de avaliação de alunos tradicional e sobre a ideia que a inteligência equivale à capacidade de raciocínio lógico-matemático de um indivíduo – “Todo mundo é um gênio. Mas se você julgar um peixe por sua capacidade de subir em uma árvore, ele vai gastar toda a vida acreditando que é estúpido”¹⁴⁷.

Figura 13: *Cartoon* ilustrativo.



Reformulando o *cartoon*, troca-se os animais pelas categorias de manejo de UC do SNUC e o objetivo de escalar a árvore por um objetivo de proteção ambiental. A partir disto,

¹⁴⁷ Autor desconhecido: Disponível em: <https://universoracionalista.org/desmascarando-frases-erroneamente-atribuidas-a-einstein/>. Consulta em: 13/07/2019.

pergunta-se: “Para uma seleção justa todos farão o mesmo exame”: “preservar de forma integral a biota e os demais atributos naturais existentes no sítio, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais”.

Nesse contexto, qual categoria de manejo de UC é a melhor? Percebe-se que a pergunta é um tanto capciosa, mas ela retorna a ideia de que uma APA, tal como a Categorias V e VI, não devem ser Áreas Protegidas por não serem adequadas ao alcance desse objetivo, tal como um peixe acredita que é estúpido por não conseguir subir em uma árvore.

Com base nas argumentações evidenciadas nesta tese, reformula-se a segunda pergunta para: qual das categorias de manejo de UC proporciona ao gestor o alcance do objetivo apresentado de forma mais eficiente?

Assim, percebe-se que a concepção de um SNAP pleno deve aproveitar a diversidade de categorias de manejo de UC para estabelecer sítios apropriados para cada contexto, inclusive na forma de mosaicos (BENSUSAN, 2006).

Com isso corrobora-se a seguinte premissa: as Áreas de Proteção Ambiental (APA) possuem pressões e ameaças comuns a todas as categorias de Área Protegida *sensu stricto*. Dessa forma, seriam tais pressões e ameaças comuns o verdadeiro motivo para inefetividade, ou baixa efetividade na proteção ambiental e para ineficiência, ou baixa eficiência da gestão dos sítios da categoria de manejo APA. Dentre as pressões e ameaças, a principal seria as Áreas de Proteção Ambiental de Papel, tal como aponta Bensusan (2006).

No item sobre governança de Áreas Protegidas observou-se que o SNUC possui particularidades perante o SIAP da IUCN. O SIAP recomenda aos SNAPs que não se: (i) pré-determine o domínio da terra e dos recursos naturais; (ii) pré-determine o tipo de governança; (iii) promova a categorização de um sítio com base nas suas características específicas e, sim com base no objetivo primário da categoria; (v) impeça completamente o homem no meio.

Todavia, o SNUC e o Decreto n°. 4.340/2002 pré-determinam o domínio, o tipo de governança e os tipos de Conselho Gestor para cada categoria de manejo do SNUC, criando inclusive a possibilidade de um espaço de representação de mera consulta, ou seja, sem poder e autoridade compartilhadas. Dessa forma, os dois regulamentos pré-determinam o poder, a autoridade, a responsabilidade e a responsividade sobre cada categoria de manejo de UC. Ainda, proíbe a ocupação humana e o uso direto dos recursos naturais em algumas categorias de manejo.

Essas observações vão ao encontro a percepção de Vallejo (2017), de que o SNUC acabou por se transformar em uma espécie de “camisa de força”, principalmente no tocante a presença humana nas UC.

Sobre o processo de participação popular vimos que o Decreto nº. 4.340/2002 determina a necessidade de consulta pública ou outra forma de oitiva a população, mas não exige a anuência das comunidades locais e que a abertura dada pelo termo oitiva não dá nenhuma garantia de que a comunidade local terá de fato até mesmo a ciência sobre a localização, dimensão, limites cartográficos e categoria de manejo.

Além disso, no processo participativo determinado pelo Decreto nº. 4.340/2002 não há como garantir que a nova unidade levará em consideração as condições, as necessidades sociais e econômicas locais e não divergirá das políticas públicas de gestão territorial e de recursos hídricos cabíveis para a localidade se o órgão gestor não é obrigado a encaminhar as discussões das oitivas, ou seja, acatar as deliberações e anseios da população. Fatos que se repetem no processo de implantação dos sítios.

Essas observações corroboram os apontamentos de Souza (2014) que a generalidade do termo oitiva abre precedentes para qualquer estratégia de consulta, o que enfraquece a sua obrigatoriedade, dificulta a fiscalização de seu cumprimento e favorece o autoritarismo e a centralização na tomada de decisão.

Nesse tocante, a Governança Comunitária não é reconhecida pelo SNUC de forma propriamente dita, visto o domínio da terra da posse, hereditário, tradicional ou outra forma consuetudinária não ser reconhecida pelo arcabouço legal brasileiro. Ou seja, as comunidades tradicionais não possuem autoridade sobre as terras, pois elas pertencem na verdade ao poder público.

Ainda, o SNUC e o Decreto nº. 4.340/2002 também possuem uma lacuna quanto à possibilidade de Gestão Conjunta, onde membros ou lideranças da comunidade local fazem parte do órgão gestor. Caso tal fato ocorra, será por outras vias que não por determinação da Lei. Neles também não é possível a participação ao nível de Automobilização. Caso ela ocorra será um movimento contra o SNUC.

Nesse contexto, mostrou-se que a APA possui a possibilidade de o domínio ser público e/ou particular. Todavia, quem ainda detém autoridade e responsabilidade plena sobre a UC é o poder público, que pode descentralizar e compartilhar o processo de gestão e governança. Caso existam comunidades tradicionais, estas podem ter seus direitos reconhecidos por meio de Termos de Concessão, tal como nas RESEX e RDS, visto não haver nada na Lei que impeça tal estratégia.

Na APA são possíveis níveis de Governança Colaborativa em função do Conselho Gestor poder ser deliberativo, o que abre a possibilidade de uma participação funcional e interativa. A gestão Conjunta pode por acaso ocorrer, assim como a Automobilização. Porém, elas dependem da organização das comunidades locais, para além do que a Lei determina e o órgão gestor deve executar. Assim, notou-se que a APA é a única categoria de manejo do SNUC que mais se aproxima das recomendações da IUCN para Áreas Protegidas.

Porém, para alcançar uma gestão Colaborativa, a participação social deve ser legítima, efetiva, representativa e equitativa. Para isso, ao menos, as instâncias participativas como os Conselhos Gestores devem cumprir seu papel.

De tal modo a ausência de Conselho Gestor em uma APA se traduz no enfraquecimento da governança, principalmente em uma categoria de manejo que possui como característica equilibrar a proteção ambiental com o controle do uso dos recursos naturais e a ocupação humana, com sustentabilidade.

Como visto nesta tese, existe um alto número de APAs com Conselhos Gestores não implementados (criados e regulamentados), fato corroborado para APAs federais (ICMBIO; WWF-BRASIL, 2017b).

Ainda, mesmo que existentes e funcionais, existem formas de participação mais fracas, como em Conselhos Consultivos, que não dão o poder de decisão aos Conselheiros. Nelas os conselheiros são meros consultores e a decisão cabe ao órgão gestor, que pode centralizá-las ou impor de cima para baixo de forma autoritária, fato corroborado por Souza (2014).

Assim, evidenciou-se que o SNUC não é um SNAP pleno, segundo as recomendações da IUCN, exatamente por ele não possibilitar às categorias de manejo todas as combinações possíveis de domínio da terra e dos recursos naturais, uso e acesso aos recursos naturais, ocupação humana, tipos de governança, nem uma participação social plena.

6.3 Para além da ideia de elo fraco da proteção ambiental

Nesta tese, mostrou-se que o SNUC é o maior SNAP terrestre do mundo e que o Brasil possui diversos *hotspots* de biodiversidade que necessitam de proteção.

Em análise ao relatório de dados consolidados do CNUC (2019), viu-se que a categoria de manejo APA é a segunda em número de sítios do país, desconsiderando as RPPNs, e a maior em cobertura protegida, sendo que ela sozinha abrange 51% do SNUC. Evidenciou-se também que a maioria dos sítios e a cobertura protegida (área total) são na forma de UC federais e estaduais, sendo ínfima a contribuição de UC municipal. Ainda, a maior parte dos sítios e da

cobertura protegida do país se encontra no Bioma Amazônico, sendo ínfimas as contribuições dos Pampas e no Pantanal. A exceção é a categoria de manejo APA que tanto em número de sítios quanto em cobertura é a Mata Atlântica.

Também, revelou-se que o Brasil, de certa forma, cumpriu a Meta Aichi 11 sobre criação de Áreas Protegidas *stricto sensu* para o ambiente terrestre e marinho. Todavia, excetuando-se o bioma da Amazônia, todos os outros biomas brasileiros estão abaixo do almejado pela meta para 2020, estando abaixo de 10% de cobertura protegida (área proporcional ao bioma). O ambiente marinho em quase sua totalidade é protegido na forma de APA.

Evidenciou-se que todas as categorias de manejo do SNUC possuem resultados ainda incipientes para eficiência de sua gestão, algumas melhores outras em pior quadro, segundo a metodologia Rappam, aplicada no Brasil, nas UC federais pelo IBAMA, ICMBio e WFF-Brasil, em parceria. Esse cenário mostrou que todas as categorias de manejo possuem problemas na gestão, tal como aponta Bensusan (2006).

Segundo a literatura consultada, o Rappam possui deficiências e limites que devem ser considerados durante uma leitura crítica dos seus dados. Nesse caso, o Rappam foi elaborado para avaliar Sistemas de Áreas Protegidas e não para categorias e sítios. Por isto, como fator limitante, a sua metodologia não é própria para comparar a gestão das diferentes categorias, pois o Rappam não pondera as diferenças entre as categorias, principalmente as observadas no objetivo primário e entrega produtos, serviços e resultados.

Ainda, o Rappam pouco diz sobre a situação quadro da gestão de um sítio. O Rappam não foi criado para avaliar o estado de estabelecimento de um sítio e sim a eficiência de sua gestão. Todavia, mesmo assim, neste trabalho viu-se que é possível tirar algumas informações importantes de uma avaliação conforme essa metodologia, mesmo que a fim de gerar um cenário geral a partir dos indicadores e fatores da análise.

Nesse sentido, viu-se que a categoria de manejo APA possui um índice médio de eficiência da gestão. No geral, a maioria dos seus sítios possui de médio a baixo, o que não diz mais que “as APAs poderiam ser melhores em sua gestão”. Não é possível, a partir do Rappam, dizer que a categoria de manejo APA e seus sítios são ineficientes na gestão ou inefetivos na proteção ambiental.

Olhando de forma mais crítica os indicadores e fatores do Rappam, notou-se entraves que influenciam negativamente a eficiência da gestão total, o estabelecimento e os Resultados positivos de sítios da categoria de manejo APA. Lembrando-se que essas informações podem estar sub ou superestimadas, uma vez que o Rappam não foi feito para avaliar a implementação de um Sistema, categoria de manejo ou sítios.

Assim, ainda se questionou nesta tese se o SNUC fora realmente implementado e, com isso, qual de fato é a cobertura efetivamente protegida do Brasil. No caso específico da categoria de manejo APA: seriam as APAs de papel?

Tal questionamento foi feito pelo fato da categoria de manejo APA ser uma Área Protegida *stricto sensu* que possui grande importância para proteção ambiental no Brasil e, conseqüentemente, no mundo, em função do SNUC ser o maior SNAP terrestre do mundo. Como o problema da baixa eficiência ou ineficiência da gestão não reside na categoria de manejo e sim em pressões e ameaças comuns a todas as categorias de Áreas Protegidas, firmou-se a ideia que é necessário averiguar se as APAs foram ou não estabelecidas, antes de avaliar se elas são eficientes na gestão e efetivas na proteção ambiental.

Essa premissa parte do relato de Artaza-Barrios e Schiavetti (2007), os quais afirmam que se uma APA é bem estabelecida ela pode se tornar uma peça fundamental na proteção ambiental.

Para tanto, analisou-se o relatório parametrizado do CNUC (2019) de todas as APAs das três esferas do poder, federal, estadual e municipal, a fim de verificar se elas estão estabelecidas ou não, o que evidenciou duas situações preocupantes e contrastantes: (i) todas as APAs carecem de serem implementadas, uma vez que nenhuma delas está realmente em conformidade com a Lei, sendo que existem diversos níveis de APAs de papel conforme os dados analisados; (ii) grande parte das APAs possui totalmente ou parte de suas informações em branco, além de ser comum existirem informações deficientes, inadequadas ou desatualizadas no Cadastro, inclusive as referentes aos contatos.

Nesse caso, ou as APAs não foram estabelecidas ao nível do SNUC ou a lacuna, deficiência e inadequação dos dados disponíveis sobre APAs é tão grande que se torna impossível verificar se a categoria de manejo e seus sítios estão implementados. Fato que se repete em maior ou menor grau em todas as categorias de manejo do SNUC.

Tal cenário foi observado por Souza (2014) em uma consulta ao banco de dados do CNUC. Porém, mesmo acreditando que o CNUC não cumpre a função a que se propõe, a autora pondera que ele fornece, mesmo que de forma deficiente, um panorama da realidade brasileira, ou seja, o SNUC carece de ser devidamente implementado.

Fato esse que corrobora a afirmativa de Silva, Vieira e Veras (2014) que há uma enorme lacuna entre o ato de criação e a real implementação de UC no Brasil. Porém, não se sabe ao certo em que grau de implementação encontra-se o SNUC, os Sistemas Estaduais e Municipais, além das categorias de manejo individualmente.

Por outro lado, revelou-se que mesmo o CNUC sendo enxertado com informações adequadas, ele por si só não é suficiente para dar conta de seu objetivo de ser uma base de dados suficiente para a elaboração de análises, avaliações e composições de Índices, pelo menos no que se trata da implementação de UC.

A plataforma do CNUC carece de uma interface mais intuitiva, ou seja, que direcione o gestor a preencher as informações exigidas para UC, o que leva a um *déficit* de informações. O Cadastro também carece de uma série de possibilidades de inserções de dados necessários a certificação de uma UC perante a Lei, ou seja, verificação se o sítio está em conformidade com SNUC (implementado ou estabelecido).

Nesta tese, propôs-se o Índice para Avaliação do Grau de Estabelecimento de Áreas de Proteção Ambiental (AGEAPA), o qual foi construído de forma colaborativa e interdisciplinar, visto as metodologias de PAMEs encontradas na literatura consultada indicam que: (i) não são adequadas às especificidades do SNUC, que difere em muitos aspectos do SIAP da IUCN e, principalmente, pelas amarras que o SNAP do Brasil impõe as categorias de manejo de UC; (ii) não são feitas para avaliar o estabelecimento de Áreas Protegidas.

Segundo Coad et al. (2015), diferentes PAMEs atendem a diferentes necessidades e não existe uma abordagem que se encaixe em todos os esforços de proteção ambiental. Para Crofts (2008), as PAMEs, como a Rappam, foram feitas para avaliar a eficiência da gestão e, por isso, elas não dão conta de avaliar o estabelecimento de Áreas Protegidas, que é uma avaliação com metodologia e necessidade de dados diferentes.

Além disso, o Rappam, metodologia mais utilizada no mundo e no Brasil, não foi feito para avaliar uma categoria de manejo, nem é adequado para sítios específicos, como evidencia Stoll-Kleemann (2010).

O AGEAPA é uma proposta em crescimento e não um fato consumado. Durante a pesquisa notou-se que a aplicação do Índice incrementou sua robustez, por meio de reformulações. Todavia, foi difícil aplicar o Índice em nível de SNUC, pois houve dificuldades impostas por políticas governistas, mudanças de estrutura governamental e a agenda apertada dos gestores. Ainda, a aplicação do AGEAPA ao nível de Sistema (Nacional ou Estadual) depende de vontade política, de recursos e tempo.

O AGEAPA subsidiou informações aos gestores de APAs participantes sobre o grau de estabelecimento de suas APAs e a conformidade delas com o SNUC. Além disso, o AGEAPA possibilitou a sistematização de informações sobre a criação, implantação e gestão das APAs participantes, o que pode subsidiar a elaboração de Planos Operacionais, de Trabalho e de Ação

das APAs, entre outras demandas como o questionário anual do repasse do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) Verde ou Ecológico.

Defende-se nesta tese a proposta do Índice por ele: (i) ser voltado a uma avaliação do grau de implementação e não da gestão como as PAME; (ii) ser específico as APAs; (iii) ser genérico as UC; e (iv) ao CNUC não dar conta de subsidiar a elaboração e fertilização de índices para avaliação da implementação de UC.

Finalizando a discussão, tem-se que a Meta Aichi 11 revela uma nítida preocupação em aumentar o percentual de Áreas Protegidas no mundo. Todavia, crê-se neste trabalho que a maior preocupação deveria ser proteger mais efetivamente aquilo que já foi criado. Apesar de ter sido incluída a questão da gestão eficiente, equitativa, representativa, interconectada e integrada na meta foca-se ainda mais no aumento do número de sítios e da porcentagem de cobertura protegida mundial que na efetiva proteção ambiental.

Muitas UC no Brasil são de papel, ou seja, não foram implementadas. Ainda, há que se considerar aquelas implementadas de maneira insatisfatória ou incompletas. Assim, defende-se que é necessário conhecer o quadro de estabelecimento dos sítios existentes e agir em prol de tirar eles do papel, para além da ideia de somente se criar cada vez mais Áreas Protegidas de papel. Este trabalho não é contra a criação de novos sítios e sim de se dar maior ênfase na implementação dos sítios existentes.

6.4 Recomendações para o aprimoramento da gestão das APAs: subsídios a atualização do Roteiro Metodológico para Gestão

6.4.1 Criação de um sítio protegido da categoria de manejo Área de Proteção Ambiental

Primeiramente, deve ser inserida uma fase anterior à criação da APA e do Plano de Manejo. A fase zero deve contemplar primeiramente as atividades de consulta à comunidade local sobre a possibilidade de criação de uma UC em uma determinada área de interesse. É fundamental compreender, nesse momento, que uma UC não deve ser criada somente por interesse ou determinação autoritária do Estado, devendo também serem contempladas outras propostas da sociedade civil organizada, principalmente das comunidades locais ou tradicionais.

Nos Roteiros Metodológicos e, no geral, nas APAs encontradas na literatura, se opta por levantar e consultar atores sociais somente posteriormente à criação da unidade, o que normalmente gera conflitos com a comunidade da área escolhida para se transformar em UC.

Outra questão é a ideia que se promova essa consulta popular somente a atores chaves, contra e pró-UC, proativos e pré-dispostos a atuar na gestão. Como visto, essa estratégia não produz uma consulta legítima, representativa, equitativa e eficiente, além de poder gerar conflitos com atores locais.

Portanto, deve ser realizada uma estratégia de consulta e de levantamento dos interesses, objetivos, demandas, atividades, regimes de apropriação dos recursos naturais dos atores locais a fim de se evitar o acirramento de conflitos. Também devem ser pesquisadas estratégias direcionadas a sensibilização dos atores locais. Essas atividades devem ser conduzidas por pessoas capacitadas¹⁴⁸.

A consulta à comunidade local não deve se restringir somente a formato de audiências públicas, fóruns ou oficinas, pois essas têm a tendência de excluir visões de mundo e atores locais, ou seja, de promover uma participação ilegítima, ineficiente, não representativa e não igualitária, adversa ao que preconiza o SNUC. Aconselha-se que os atores locais também devem ser consultados nos seus espaços de vivência, pois isso facilita a participação e a abertura deles¹⁴⁹, algo sugerido no RMGA do INEA (2014). Todavia, esse Roteiro Metodológico também prioriza estratégias de reuniões e fóruns, perante estudos junto às comunidades locais ou tradicionais.

Quanto à infraestrutura básica da unidade, seus recursos humanos, financeiros, logísticos para o trabalho¹⁵⁰, esses devem ser estabelecidos e garantidos por meio de um orçamento independente antes da criação da APA, a fim de evitar entraves na gestão, o que normalmente não ocorre. Uma possível explicação para esse fato é que essa atividade somente consta na fase três do Plano de Manejo, ou seja, a APA não possuirá orçamento próprio para execução de suas atividades nas duas primeiras fases, o que por si só é um equívoco e um entrave à gestão da unidade. A disponibilização de recursos financeiros próprios não é prevista pelos Roteiros Metodológicos, ela fica de certa forma subentendida, inclusive na Lei.

Finalmente, a comunidade local ou tradicional deve dar sua anuência quanto à criação da unidade, sua missão, valores, objetivos específicos, limites cartográficos, categoria de manejo e regulamento legal de criação. Este também é um ponto crucial, pois é comum a

¹⁴⁸ A capacitação constante da equipe gestora é fundamental para eles exercerem as atividades de gestão de uma UC. Ainda, é necessário que os recursos humanos da UC possuem qualificação para exercerem suas atividades cotidianas, incorrendo em exercício ilegal da função, afora a falta de formação acadêmica, ou seja, conhecimentos técnicos e científicos para tal.

¹⁴⁹ P.ex.: estudos etnográficos, etnobotânicos, etnoecológicos, antropológicos, entre outros.

¹⁵⁰ Uma sugestão de recursos mínimos encontra-se na proposta do AGEAPA.

ausência dos atores locais nessa atividade e/ou a ausência do poder de decisão deles, o que também cria inúmeros conflitos.

Atenta-se que os limites cartográficos do sítio são fundamentais à existência de uma UC. São eles que determinam onde é ou não uma UC, ou seja, onde existem restrições ou não para as atividades humanas. Dessa forma, eles devem ser adequados à missão, valores, objetivos do sítio e a categoria de manejo.

O resultado final da consulta pública deve ser uma minuta de Lei ou Decreto de criação do sítio. A minuta deve conter minimamente¹⁵¹: (i) categoria de manejo; (ii) missão institucional; (iii) valores de proteção ambiental; (iv) objetivos, geral e específicos¹⁵²; e, (v) limites cartográficos¹⁵³.

Além disso, é aconselhável que se exija na minuta, o Licenciamento Ambiental e emissões de Autorizações Ambientais para intervenções, atividades e obras que afetem negativamente o ambiente com o estabelecimento de medidas mitigatórias, principalmente com a execução de medidas compensatórias no mesmo local ou no sítio.

Assim, como se sugere dar um caráter de proteção as comunidades tradicionais, quando elas existirem, respeitando-se suas realidades, modos de vida, atividades, regimes de apropriação dos recursos naturais e conhecimentos. Também é recomendável se prever a celebração de acordos de gestão e termos de concessão para com essas comunidades tradicionais, a fim delas se concretizarem como beneficiárias e residentes, tal como ocorre em RDS e RESEX

Após a APA ser criada por meio de Lei ou Decreto, deve-se cadastrar o sítio no CNUC do MMA, conforme determina o SNUC. Ainda, o cadastro é fundamental para a implementação da APA e para o município receber o repasse do ICMS Verde ou Ecológico¹⁵⁴. Outra

¹⁵¹ O Decreto n.º. 4.340/2002, Art. 2º determina que “o ato de criação de uma unidade de conservação deve indicar: I - a denominação, a categoria de manejo, os objetivos, os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração; II - a população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável; III - a população tradicional residente, quando couber, no caso das Florestas Nacionais, Florestas Estaduais ou Florestas Municipais; e, IV - as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas.

¹⁵² Os objetivos da APA não devem ser enunciados de missão amplos ou generalistas, ou seja, serem termos de funções gerais, etapas do ciclo de gestão ou processos. É aconselhável que os objetivos sejam resultados esperados das funções, etapas ou processos para assim serem mensuráveis, alcançáveis e incrementais, além de estarem de acordo com as realidades da APA.

¹⁵³ Para ser uma UC deve-se ter limites cartográficos definidos (Art. 2º, I da Lei n.º. 9.985/2000). Sistema Geodésico Brasileiro: Datum SIRGAS 2000, Sistema Universal Transverso de Mercator (UTM), fuso 23 K. Como parâmetros, temos a Lei n.º. 10.267/2001, seus decretos regulamentadores, Norma Técnica para georreferenciamento de Imóveis Rurais, Resolução IBGE n.º. 01/2005 e as Especificações e Normas Gerais para levantamentos GPS do IBGE. Não existem parâmetros para área urbana.

¹⁵⁴ Uma recomendação é que o ICMS Verde ou Ecológico referente a cada UC seja relacionado à sua rubrica de seu orçamento. Visto que esse é recebido no geral por conta do grau de implementação dessas unidades, conforme o regulamento legal de cada Estado.

recomendação é que o ICMS Verde ou Ecológico referente a cada UC seja relacionado à sua rubrica de seu orçamento. Visto que esse é recebido no geral por conta do grau de implementação dessas unidades, conforme o regulamento legal de cada Estado.

6.4.2 Constituição e capacitação do Conselho gestor

A aprovação do Plano de Manejo, sua implementação e a gestão da APA dependem da existência, representatividade, eficiência, equidade e legitimidade do Conselho. Para isso, primeiramente o Conselho Gestor deve ser criado por meio de um ato legal ou administrativo com ampla publicidade, no mínimo uma portaria. Ainda, as instituições com assento no Conselho devem ser nomeadas, seguindo os mesmos moldes. Os conselheiros devem ter um ato e termo de posse também por meio de ato legal ou administrativo com ampla publicidade. Uma sugestão é que o Conselho Gestor seja sempre deliberativo e paritário, pois assim se garante, aos representantes a tomada de decisão pelo princípio igualitário. Uma sugestão dos ODS é a equidade de gênero entre os conselheiros, algo que a literatura consultada corrobora como sendo um fator de incremento da eficiência do funcionamento dos Conselhos Gestores. A eleição democrática para escolha de instituições componentes do Conselho Gestor e a eleição interna nessas instituições para indicação dos conselheiros é um fator preponderante para participação democrática, principalmente se forem inseridos no processo as comunidades locais ou tradicionais, quando existentes.

A capacitação dos conselheiros, que segundo os Roteiros Metodológicos deve ser realizada somente na fase dois, é vital no momento aqui proposto, pois conselheiros que desconhecem sua função, papel e postura dificultam o processo de gestão. A capacitação constante dos conselheiros é fundamental para eles exercerem suas atividades cotidianas de gestão. Os conselheiros necessitam saber sua função, sua responsabilidade e os limites de sua autoridade. Assim como, necessitam entender o caráter normativo do Conselho Gestor e os limites de tal caráter. Ainda, os conselheiros precisam conhecer suas ferramentas básicas de atuação: resoluções, decisões, moções, proposições e recomendações. Além de estratégias de mediação de conflitos e de controle ou acompanhamento das ações do poder público. Sendo primordial para todas essas ações, os conselheiros internalizarem o Regimento Interno, registrarem suas ações em atas aprovadas, constante em um livro aberto e certificado em cartório, de preferência digitalizado e dado ampla publicidade. Por fim, os conselheiros não podem tomar decisões de forma autoritária. Eles devem levar e trazer demandas a aqueles que representam, incorrendo risco de não exercerem sua função *mater*. Instituições com excesso de

falhas devem ser excluídas do Conselho Gestor, conforme o Regimento Interno e não antes de se tentarem ações de sensibilização e comunicação interna.

6.4.3 Elaboração e revisão do Plano de Manejo

Na fase um do Plano de Manejo os gestores das APAs¹⁵⁵, com apoio ou não de uma equipe contratada¹⁵⁶, devem:

(i) Buscar levantar e sistematizar dados secundários existentes sobre a APA em um banco de dados informatizado e em um SIG. Apesar de essas serem as recomendações dos dois Roteiros Metodológicos, percebeu-se neste trabalho que, geralmente, as APAs não dispõem desses instrumentos. A carência de informações informatizadas, sistematizadas e georreferenciadas é um entrave à gestão da UC, o que prejudica o planejamento, manejo, fiscalização, administração, entre outras atividades. O SIG em si é fundamental para as APAs, pois sem ele a gestão do espaço, a elaboração e implementação do Zoneamento Ambiental e as atividades de fiscalização, manejo e recuperação de áreas degradadas tornam-se muitas vezes errôneas, ineficazes ou morosas.

Nesse procedimento é fundamental o levantamento das propriedades públicas e privadas do sítio, além dos regimes de posse, hereditários, tradicionais e consuetudinários, a fim de subsidiar o controle e fiscalização no sítio, além de orientar possíveis desapropriações e realocações.

(ii) Levantar as áreas estratégicas e prioritárias para conservação do ambiente. Os Roteiros Metodológicos também preconizam essas atividades nessa fase, porém, elas são pautadas em informações do quadro socioambiental, ou quadro síntese. Os mesmos são organizados por meio da estratégia dos atores chaves e das forças interagentes (conflitos e cooperação), o que se destaca como uma estratégia útil, mas reducionista. Deve-se buscar uma metodologia mais holística que incorpore a avaliação do ambiente e das relações que nele ocorrem, pois as áreas estratégicas e prioritárias são o cerne da delimitação das zonas homogêneas e restrições de uso e cobertura da terra do zoneamento ambiental, além dos programas e projetos do Plano de Manejo. Dentro dessa atividade também será fundamental o levantamento em campo dos interesses, objetivos, demandas, atividades dos atores locais, além das múltiplas relações que ocorrem na APA.

¹⁵⁵ Aconselha-se que o gestor ou até mesmo a equipe gestora possua representantes das comunidades locais ou tradicionais, ou seja, escolhida por ela. A receptividade do gestor perante a comunidade local ou tradicional pode auxiliar na governança e ajudar a dirimir conflitos. Assim como a inserção dele no ambiente local.

¹⁵⁶ A elaboração do Plano de Manejo deve ser feita de forma integrada entre o poder público, gestores e atores relacionados à APA, com ou sem uma equipe contratada para execução do mesmo.

(iii) Elaborar o quadro socioambiental (síntese) por meio de fóruns, ou outras estratégias de oitiva, de diagnóstico ambiental e de planejamento que devem ser conduzidas, não no sentido de ser a única atividade e sim de ser aquela que vai sistematizar e concretizar as informações já obtidas pelos outros levantamentos e estudos junto à comunidade local. Quatro ações possíveis desses fóruns: estabelecimento das normas de restrição de uso e acesso aos recursos naturais e a ocupação humana; delimitação e categorização das zonas homogêneas do zoneamento ambiental; identificação das ações prioritárias do Plano de Manejo, com base nas informações até então obtidas; debates promovidos nas reuniões de caráter participativo democrático.

(iv) Elaborar e aprovar o Zoneamento Ambiental e a minuta de seu regulamento legal. No geral as APAs, apesar de recomendarem a participação popular, ainda consideram basicamente aspectos físicos do ambiente e seu uso e cobertura da terra na elaboração do zoneamento ambiental e de suas respectivas restrições. Assim, as zonas homogêneas do zoneamento normalmente são delimitadas por meio da edição em tela em um SIG, com apoio das Cartas Topográficas (Rede Hidrográfica, Curva de Nível, Cota Altimétrica, Topo de Morro e Malha Viária) e de uma imagem de um sensor remoto. Depois essas zonas são associadas à feição dominante, ou seja, a matriz e, a partir disso, são categorizadas. Posteriormente, elas têm suas restrições definidas em oficinas por meio de um quadro socioambiental, a matriz dominante de cada porção do espaço e áreas de interesse.

Nesse procedimento, deve-se ter atenção para não se desconsiderar os interesses e a natureza dos objetivos dos atores locais, além de suas atividades e regimes de apropriação dos recursos naturais, pois casos essas não sejam contempladas, o Zoneamento Ambiental poderá se tornar um promotor de conflitos. Comumente não devem ser desconsiderados durante esses procedimentos, as inter-relações dos atores locais e as associações desses com seu meio, assim como os conhecimentos não científicos. Desconsiderar essas relações e os conhecimentos dos atores locais também pode ocasionar conflitos em virtude da omissão de suas visões de mundo e múltiplas realidades.

Essas recomendações também são fundamentais para evitar o reducionismo e o tecnicismo dessa atividade, além de auxiliarem a suprir deficiências da metodologia proposta pelos dois roteiros, pois somente realizar o Zoneamento Ambiental por meio do quadro socioambiental (síntese) pode-se levar a desconsideração de alguns elementos, ou feições de uso e cobertura da terra, divergentes às restrições das suas respectivas zonas homogêneas,

durante a delimitação do mapa e, assim, gerar conflitos devido à restrição as intervenções dos atores locais nessas áreas.¹⁵⁷

A sugestão de se elaborar a minuta do regulamento legal do Zoneamento Ambiental e, posteriormente, instituí-lo legalmente nessa fase, é fundamental para evitar que as APAs careçam desse instrumento de ordenamento, o que ocorre em muitos dos casos consultados na literatura. A regulamentação legal do Zoneamento Ambiental é essencial para gestão do espaço dessas UC. Sem ele praticamente não haverá restrições de uso e cobertura da terra na APA. Tal procedimento pode compor o Plano de Manejo e sua regulamentação ou ser em um processo separado.

Ainda, o Zoneamento Ambiental deve ser aprovado pelo Conselho Gestor antes de sua regulamentação. É aconselhável que os conselheiros debatam com aqueles que representam, o documento final antes de aprová-lo, a fim de garantir que ele esteja legitimado e adequado aos trabalhos a serem conduzidos, o que geralmente não ocorre nos casos observados na literatura. Também é aconselhável uma ou mais audiências públicas para anuência da comunidade local em geral.

(v) Definir os programas de ação. Essa atividade só é recomendada pelos roteiros para fase dois do Plano de Manejo, o que é um equívoco, uma vez que ela é um dos cernes desse documento junto ao Zoneamento Ambiental. Atenta-se que o enfoque desses programas deve ser pautado nos dados levantados até o momento e na realidade do sítio, principalmente quanto aos recursos disponíveis a longo prazo.

(vi) Implementar os programas por meio da elaboração de projetos, ações e atividades, conforme as características gerais de uma APA e suas especificidades locais. Esses projetos, ações e atividades devem, assim como os programas, ser deliberados pelo Conselho Gestor e seus conselheiros, além de serem debatidos junto àqueles que representam. Eles também devem ser adequados à realidade do sítio, principalmente quanto à disponibilidade de recursos a curto e médio prazo. Como foi visto anteriormente, não é comum o retorno dos conselheiros com pautas ou decisões a aqueles que representam. É aconselhável que os projetos, ações e atividades sejam delimitados em um Plano de Operacional, de Trabalho ou de Ação, pois constar no Plano de Manejo engessa a gestão.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Estratégias de Ecologia da Paisagem ou de Paisagens Culturais devem ser consideradas, conforme as características dos sítios.

¹⁵⁸ O ciclo de reformulação do Plano de Manejo é de cinco em cinco anos, o que já engessa a operação das APAs. Caso o mesmo não seja reformulado os projetos, ações e atividades operacionais ficaram defasados perante às realidades do sítio.

(vii) Elaborar um Plano Operacional, de Trabalho ou de Ação com procedimentos e estratégias de comunicação interna e externa que garantam a ampla publicidade da gestão da APA e da atuação do Conselho Gestor.¹⁵⁹

(viii) Elaborar um Plano Operacional, de Trabalho ou de Ação com procedimentos e estratégias de educação ambiental¹⁶⁰.

(ix) Elaborar um Plano Operacional, de Trabalho ou de Ação com procedimentos e estratégias de promoção e controle da visitação pública e promoção e fiscalização da visitação em áreas particulares.

(x) Elaborar um Plano Operacional, de Trabalho ou de Ação com procedimentos e estratégias de promoção e controle da pesquisa em áreas públicas e promoção e fiscalização da pesquisa em áreas particulares.

(xi) Elaborar um Plano Operacional, de Trabalho ou de Ação de Controle¹⁶¹ e Fiscalização Ambiental.

(xii) Elaborar e aprovar o Plano de Manejo na fase um e a minuta de seu regulamento legal. Uma recomendação é de que os conselheiros debatam o documento final com aqueles que representam, antes de aprová-lo, a fim de garantir que ele esteja legitimado e adequado aos trabalhos a serem conduzidos, o que geralmente não ocorre nos casos observados na literatura. Também é aconselhado uma ou mais audiências públicas para anuência da comunidade local em geral. Outra sugestão é que, após o documento ser aprovado, seja elaborada e promulgada a minuta legitimando o Plano de Manejo, a fim de evitar que a APA fique sem esse instrumento fundamental legalizado, o que também foi visto em muitos dos casos consultados.

(xiii) Avaliar a administração/operação da APA.

(xiv) Promulgar o Plano de Manejo fase um e seu Zoneamento Ambiental. A ausência de uma portaria ou outro regulamento legal que institua esses documentos torna os mesmos legalmente inexistentes, ou seja, a APA fica carente dos seus principais instrumentos de gestão,

¹⁵⁹ Que garantam a transparência plena de todas as informações públicas sobre a APA em meio físico e digital, principalmente da comunicação interna e externa contínua das resoluções, decisões, moções, proposições e recomendações por meios físicos ou digitais de forma ocasional (ex.: painéis, informes ou jornais).

¹⁶⁰ Que garantam atividades contínuas do ensino não-formal e formal (ex.: ações pontuais com alunos da rede de ensino municipal), pesquisa (ex.: apoio a projetos de pesquisa) e cultura (ex.: apoio a manifestações culturais locais com relação ao meio ambiente).

¹⁶¹ Estabelecer procedimentos ou instruções normativas para o Licenciamento Ambiental/Autorização Ambiental na APA, com cálculo e aplicação de medidas compensatórias na APA, além da reversão de recursos financeiros oriundos de taxas de licenciamento ambiental, controle e fiscalização, visitação, entre outros para APA. Estabelecer procedimentos ou instruções normativas para fiscalização emergencial, de flagrante, programada, educativa e preventiva na APA, a fim de garantir a continuidade do controle do uso e acesso aos recursos naturais e da ocupação humana de acordo com Plano de Manejo e o Zoneamento Ambiental, além do arcabouço legal ambiental.

normativos e de ordenamento. A carência dessa recomendação é comum aos dois roteiros. Para ser legítimo deve haver ampla publicidade do ato.

(xv) Avaliar o grau de implementação da APA.¹⁶²

(xvi) Avaliar a Eficiência da Gestão da APA.

(xvii) Atualizar o cadastro da APA no CNUC do MMA. A recomendação de atualizar o cadastro no mínimo sempre após a aprovação e regulamentação da fase mais recente garante informações recentes da UC no cadastro. Outra opção mais adequada é a atualização a cada renovação do Conselho Gestor, ou seja, de dois em dois anos, visto ser mais dinâmica a informação ocorrer a partir de mudanças programadas.

Na fase dois:

(xviii) Promover a manutenção das atividades da fase um. A continuidade da equipe gestora e dos trabalhos é fundamental para implementação de APAs. Como visto na literatura é comum a descontinuidade de ambos, principalmente após a mudança de governo e, conseqüentemente, da estrutura dos órgãos gestores de UC.

(xix) Manter os programas, projetos, ações e atividades do sítio, aumentar seus escopos e/ou adaptá-los conforme a mudanças nas realidades do sítio.

(xx) Monitorar o uso e cobertura da terra¹⁶³, com apoio de SIG, a fim de verificar o grau de adequação do Zoneamento Ambiental e de suas normas de restrição, e atualizar, se necessário, inclusive seu regulamento legal. Caso não exista um SIG, torna-se difícil executar o monitoramento e a fiscalização com precisão, celeridade e robustez, assim como mesurar o grau de efetividade da proteção ambiental da APA. O RGMA do IBAMA (2002) coloca essa atividade em um de seus programas. O roteiro do INEA (2014) insere na forma de um programa de Controle e Fiscalização Ambiental, algo já criticado por este trabalho como uma estratégia reducionista e punitiva de monitoramento e controle do espaço. A monitoria do uso e cobertura da terra deve ser constante, ou seja, ser uma atividade operacional contínua. Ela pode constar no Plano de Operacional, de Trabalho ou de Ação, não sendo recomendável constar no Plano de Manejo.

(xxi) Avaliar a administração/operação da APA.

(xxii) Avaliar o grau de implementação da APA.

(xxiii) Avaliar a Eficiência da Gestão da APA.

¹⁶² A implementação só ocorre após o estabelecimento da APA, ou seja, não há como avaliar uma APA que não possui os instrumentos mínimos a sua gestão.

¹⁶³ A monitoria do uso e cobertura da terra deve englobar procedimentos em ambiente SIG e sua comparação com as denúncias e autos de constatação de infração da fiscalização ambiental.

(xxiv) Elaborar, aprovar e regulamentar o Plano de Manejo e seu Zoneamento Ambiental fase dois. A atualização desses documentos é fundamental a gestão de APAs, pois pode-se corrigir e adaptar esses documentos conforme os resultados dos programas executados até o momento. Como visto na literatura muitas vezes essa atualização não ocorre.

(xxv) Atualizar o cadastro da APA no CNUC do MMA.

Na fase três:

(i) Manter os programas, projetos, ações e atividades do sítio, aumentar seus escopos e/ou adaptá-los conforme a mudanças nas realidades do sítio.

(ii) Aprofundar o conhecimento da APA por meio de pesquisas específicas¹⁶⁴. Essa atividade se inicia na fase dois, conforme o RGMA do IBAMA (2002) e a três no do INEA (2014). Percebe-se nesta pesquisa que o aprofundamento das questões das APAs cabe mais ao último grau de conhecimento do Plano de Manejo, seja para embasamento da gestão, ou especificamente, pela questão logística e financeira.

(iii) Ampliar os programas, projetos, ações e atividades. Nesse caso, percebe-se que o atual momento é propício para ampliar o escopo operacional do sítio, pois nessa fase foram aprofundados os conhecimentos sobre a unidade. A atualização também é fundamental para a correção de erros e ajuste, em relação a dificuldades, mudanças e necessidades.

(iv) Monitorar o uso e cobertura da terra, com apoio de SIG, a fim de verificar o grau de adequação do zoneamento ambiental e de suas normas de restrição e atualizar, se necessário, inclusive seu regulamento legal. O presente trabalho ao contrário do RGMA do IBAMA (2002) julga como preferível elaborar na fase um o Zoneamento Ambiental e nas fases seguintes somente ajustá-lo, algo sugerido pelo INEA (2014). Acredita-se que a estratégia desse roteiro de elaborar o Zoneamento Ambiental ao longo das fases do plano, e de só concretizá-lo de fato na fase três, fragiliza a gestão da APA, uma vez que ele é um dos instrumentos basilares para o controle do ambiente das APAs. Ainda, o SIG é fundamental para trazer precisão, robustez e celeridade ao procedimento.

(v) Criar mecanismos de captação e geração de recursos financeiros externos. Esse item, nas orientações do RGMA do IBAMA (2002), se refere à captação de recursos próprios da APA. Com isso a unidade não terá até a fase três recursos financeiros próprios, o que dificulta a gestão da unidade, além da elaboração e implementação do Plano de Manejo e seu Zoneamento Ambiental. Como na fase de pré-criação, sugeriu-se por meio deste trabalho, a criação do orçamento próprio da UC, agora a recomendação refere-se somente à captação de

¹⁶⁴ Pesquisas relacionadas: biodiversidade, história e cultura, infraestrutura e capacidade suporte das áreas de interesse turístico, potencial turístico, entre outras.

outras fontes de recursos financeiros, nesse caso, externos ou a geração interna. No caso do roteiro do INEA (2014) não se toca na questão da criação de recursos próprios, assim como na de externos.

(vi) Ampliar a descentralização e autonomia administrativa e executiva do processo de gestão. Apesar do RGMA do IBAMA (2002) não ser claro nesse quesito, julga-se que a procura de recursos financeiros extras se encaixa na questão da autonomia administrativa, junto a existência de infraestrutura, sede, recursos humanos e logísticos exclusivos da APA. Quanto à autonomia executiva, uma sugestão é que, nesse momento, o Conselho Gestor possa decidir quem será o gestor ou até mesmo a equipe gestora da APA, pois assim se aumentaria a autonomia executiva.

Infelizmente, para haver uma autonomia executiva plena necessitaria que o poder de decisão fosse somente do Conselho Gestor. Ela não poderia nem ser compartilhada com órgão gestor. Além disto, para uma autonomia administrativa o orçamento da APA deveria ser próprio, suficiente e contínuo, e, sua execução também sob decisão do Conselho.

Todavia, nesta tese, viu-se que o SNUC pré-determina o domínio da terra e a governança, ou seja, quem detém a autoridade e responsabilidade do sítio. Com isso, o Chefe da APA perante a Lei é sempre o presidente do órgão gestor, em função da autoridade e responsabilidade perante a UC ser sempre do Estado, podendo esta ser compartilhada.

O formato de descentralização da autoridade e responsabilidade existe nos Comitês de Bacia Hidrográfica conforme a Política Nacional de Recursos Hídricos, modelo participativo já consagrado no Brasil, mas ele contraria a Lei no caso de UC. Nos comitês existe autonomia administrativa com o Fundo de Recursos Hídricos (FUNDRHI) e autonomia executiva pelo caráter deliberativo e possibilidade da escolha da mesa diretora.

(vii) Promover o avanço institucional. Mais uma vez o RGMA do IBAMA (2002) não é claro quanto esse quesito. Uma proposição é que se estabeleça uma participação dos órgãos e instituições que interferem na APA nas reuniões do Conselho, mesmo que esses não sejam representantes do mesmo, mas para isso é necessário além do comprometimento político, uma sensibilização dos gestores da APA e dos componentes desses órgãos. O roteiro do INEA (2002) prevê essa questão por meio do Plano Setorial de Integração e Gestão Interinstitucional e seu programa de Cooperação Interinstitucional, mas não esclarece como o gestor deve concretizá-lo.

(viii) Avaliar a administração/operação da APA.

(ix) Avaliar o grau de implementação da APA;

(x) Avaliar a Eficiência da Gestão da APA.

- (xi) Promover um Monitoramento Ambiental do sítio.¹⁶⁵
- (xii) Elaborar, aprovar e regulamentar o Plano de Manejo fase três.
- (xiii) Atualizar o cadastro da APA no CNUC do MMA.

Por fim, tem-se o que chamamos de “fase +” nesta tese. Seria a continuidade das de fases sucessivas em ciclos de cinco anos após a fase três, mantendo seu escopo e procedimentos, ou seja, adaptando o Plano de Manejo, o Zoneamento Ambiental, Planos Operacionais, de trabalho ou de Ações, a mudanças. Ou seja, não se recomenda que ao chegar na fase 3 pare de se atualizar planejamento do sítio.

¹⁶⁵ Monitoramento Socioambiental, Monitoramento da Biodiversidade, Qualidade Ambiental (p.ex.: qualidade de água, balneabilidade, entre outros), entre outros de forma contínua.

7 CONCLUSÃO

Após a realização deste trabalho, responderam-se as perguntas norteadoras formuladas nesta tese: As APAs estão implementadas, ou seja, elas existem de fato? A forma atual de gestão realizada nos sítios dessa categoria de manejo é eficiente? As APAs protegem ou não o ambiente efetivamente? Nesse contexto, a exclusão da categoria de manejo APA do SNUC é pertinente?

A pesquisa evidenciou que as APAs federais e do estado de Minas Gerais possuem, no geral, média a baixa eficiência da gestão, com alguns casos de alta eficiência. Ainda, revelou-se que essas APAs também possuem baixa efetividade da proteção ambiental, na forma da entrega e saída (Indicador Resultados), ou seja, um efeito real da eficiência da gestão. Foram identificados entraves no ciclo da gestão que afetam a eficiência da gestão total, o estabelecimento e os Resultados positivos dos sítios e da categoria de manejo na esfera federal.

As APAs dos estados de Goiás (GO), Mato Grosso (MT), Mato Grosso do Sul (MS), Acre (AC) e Amapá (AP) também possuem média a baixa eficiência da gestão. Todavia, não foi possível fazer uma análise criteriosa da eficiência da gestão e da efetividade da proteção ambiental dos sítios individuais em virtude de uma falta de sistematização dos dados nos relatórios. Não foi possível identificar a eficiência da gestão e a efetividade da proteção das demais APAS estaduais e todo o universo amostral das APAs municipais.

Os principais entraves aos sítios da categoria de manejo APA da esfera federal foram: (i) coleta, armazenagem, processamento e análise de dados; (ii) comunicação efetiva entre comunidades; (iii) implantação e manutenção de infraestrutura equipamentos de trabalho, instalações; (iv) infraestruturais básicas para gestão e visitação; (v) Adequação de recursos humanos e financeiros; (vi) capacitação, suficiência, manutenção e monitoramento de recursos humanos; (vii) baixa aplicação dos instrumentos legais, Instabilidades civis ou políticas e práticas socioculturais conflitantes; (viii) ações de recuperação, mitigação, manejo, controle de visitantes, gestão de pessoas e monitoramento; (ix) monitoramento dos impactos de atividades legais e ilegais, Pesquisas socioeconômicas coerentes com a gestão e acesso à informação dessas pesquisas; (x) monitoramento dos resultados da gestão.

Também foram observados desafios, pressões e ameaças a criação, implantação e gestão de APAs, que comprometem a eficiência da gestão e a proteção ambiental de maneira efetiva. De certa forma, aliado a outras questões, esses problemas propiciam críticas negativas e até mesmo o descrédito, por parte de meios governamentais, não governamentais, científicos e segmentos da sociedade implicados na questão, quanto à essa categoria de manejo de UC, ou seja, corroborou-se a existência de um estigma para com as APAs.

A tese desvendou que as Categorias V e VI do SIAP da IUCN resguardam uma correspondência clara e específica com a APA e que a má fama da categoria de manejo APA e as justificativas para sua exclusão do SNUC são derivadas de um discurso de opositores ao uso humano direto e a ocupação humana no interior de Áreas Protegidas, que também ocorre nos mesmos moldes com as Categorias V e VI do SIAP da IUCN.

Nesse sentido, os desafios, pressões e ameaças a APAs também são comuns a todas as categorias de manejo do SNUC e do SIAP da IUCN. A partir disso, acredita-se que essas questões merecem verdadeira atenção dos gestores perante a possibilidade de excluir a APA do SNUC e as Categorias V e VI do SIAP da IUCN.

Com isso, corroborou-se a hipótese desta tese e evidenciou-se que a tendência a baixa eficiência da gestão e baixa efetividade da proteção ambiental da APA não tem relação com o conceito, as características e os objetivos da categoria de manejo, mas com uma série de deficiências ao funcionamento pleno de seus sítios (estabelecimento ou implementação).

A partir de uma análise do CNUC, mostrou-se que todas as APAs não estão em conformidade com SNUC em algum grau e a lacuna de informações sobre a criação, implantação e gestão de APAs é tão grande que impossibilita analisar o estabelecimento da categoria de manejo em todo o Sistema. Todavia, mesmo com essa lacuna de informações, percebeu-se um quadro geral preocupante, a baixa implementação de sítios protegidos, a falta de transparência e de dispositivos adequados de comunicação, o que não é exclusivo da categoria de manejo APA, ou seja, se repete em todas as categorias de manejo de UC no Brasil.

A tese ratificou que o SNUC se constitui em uma verdadeira “camisa de força” aos gestores. Sobre isso, o SNUC vai de encontro às orientações do SIAP da IUCN para gestão de Áreas Protegidas, ao pré-determinar o domínio da terra e dos recursos naturais, o tipo de governança e a restrição/proibição do uso direto dos recursos naturais e da ocupação humana para cada categoria de manejo de UC, o que promove entraves na gestão dos sítios e se torna um promotor de conflitos.

Nesse cenário, percebeu-se que a APA é a categoria de manejo que mais se aproxima das recomendações do SIAP da IUCN supracitadas. Porém, nem nas APAs é possível a governança Comunitária e Conjunta e da participação ao nível de Automobilização, que caso ocorram será um movimento contra o SNUC.

Quanto ao domínio da propriedade, o arcabouço legal brasileiro não reconhece o direito à posse, hereditário, tradicional ou consuetudinário. Tais direitos são contemplados por meio da celebração de termos de concessão ou afins, sendo o domínio e o poder do Estado. Nesse sentido, o instrumento de desapropriação acaba prejudicado. Como somente a propriedade

pública e particular são reconhecidas por Lei, ocorre a negação da posse e dos direitos hereditário, tradicional ou consuetudinários, o que leva a conflitos entre as comunidades locais ou tradicionais com as UC. Além disso, o processo de desapropriação somente abarca a questão da propriedade e da moradia. Os regimes de apropriação dos recursos naturais, diretos e indiretos, e as inter-relações estabelecidas entre o homem e o ambiente são ignorados.

A tese evidenciou que em uma APA esse cenário é mais complexo, pois existe um senso comum de que não se precisa desapropriar áreas em sítios desta categoria de manejo. Todavia, na Lei não se há menção ao fato e sim, uma lacuna aberta que diz que não é obrigatória a desapropriação de particulares.

O problema se instala no fato da APA ter como objetivo proteger o ambiente, disciplinar o processo de ocupação humano e assegurar a sustentabilidade do uso e acesso aos recursos naturais, dentro de seus limites cartográficos. Por isso, ela pode possuir áreas restritas voltadas para preservação ambiental.

Assim, a propriedade privada pode ser limitada a tal ponto que se torna inviável a execução dos modos de vida, inter-relações e atividades, econômicas ou não, o que se constitui no precedente da desapropriação indireta, sem mencionar nos casos onde o Estado se apropria de propriedades, o que abre o precedente para desapropriação direta. Além disso, negar a desapropriação tal como realocar ou expulsar populações humanas de sítios vai na contramão dos ODS para Áreas Protegidas. Nesse caso, ele refere-se ao objetivo de as Áreas Protegidas não serem promotoras de injustiça ambiental.

Acredita-se nesta tese que uma gestão eficaz ou eficiente dos sítios da categoria de manejo APA pode proporcionar um amplo potencial para proteção do ambiente, além de uma maior segurança alimentar e hídrica, saúde e bem-estar humano, redução de risco a catástrofes, redução da pobreza e mitigação de mudanças climáticas, principalmente, considerando-se a contrapartida, ou seja, a de se extinguir essa categoria de manejo do SNUC e desafetar seus sítios.

Defende-se que a APA proporciona ao gestor alcançar essa tarefa. A razão se pauta no fato das características gerais e dos instrumentos e diretrizes de gestão serem descritos quase exclusivamente pelo Plano de Manejo de cada sítio dessa categoria de manejo. Desta forma, procurou-se elaborar recomendações que subsidiem o aprimoramento da gestão de APAs e uma atualização dos Roteiros Metodológicos para Gestão.

Reconhece-se a necessidade de se avaliar a eficiência da gestão da categoria de manejo APA e de seus sítios individuais. Porém, com o indicativo que ambos carecem de serem implementados, necessita-se antes avaliar o grau de estabelecimento das APAs em todo Brasil.

Com isso, construir estratégias que subsidiem os gestores a tornarem seus sítios eficientes e efetivos na proteção do ambiente.

Nesta tese elaborou-se um Índice para Avaliação do Grau de Estabelecimento de Áreas de Proteção Ambiental, o AGEAPA. O AGEAPA surgiu de uma necessidade que se tornou aparente somente durante a elaboração da pesquisa: a lacuna, inadequação e desatualização de informações sobre a implementação de APAs e conformidade com SNUC, além dos problemas e deficiências encontrados na estrutura do relatório parametrizado do CNUC que inviabilizam a elaboração de uma do estabelecimento de UC.

O AGEAPA foi fruto de uma construção coletiva e interdisciplinar. Não foi possível aplicar o índice a nível de Sistema Nacional ou Estadual pela agenda apertada dos gestores e pelo baixo retorno no contato. A pesquisa qualitativa com atores-chave demandou um longo período para conciliar a agenda dos participantes, assim como uma abertura e postura conciliadora para contemplar as diferentes visões de mundo, necessidade e até mesmo frustrações, além de muita insistência para conseguir a participação. Conduzir uma pesquisa qualitativa do gênero demonstrou-se demorada e complexa.

A necessidade de estudos piloto também surgiu somente durante a pesquisa. Percebeu-se após a análise do CNUC que não era possível aplicar o AGEAPA a nível de Sistema principalmente pela dificuldade de conciliar a agenda dos gestores, dificuldade de contato e baixo retorno de respostas. A escolha dos pilotos se deu por aqueles que aceitaram e participaram da pesquisa. A aplicação do AGEAPA somente teve o objetivo de dar mais robustez ao índice.

O AGEAPA subsidiou informações adequadas aos gestores de APAs participantes desta pesquisa sobre o grau de estabelecimento de seus sítios e a conformidade deles com o SNUC. Além disso, o AGEAPA possibilitou a sistematização de informações sobre a criação, implantação e gestão das APAs participantes, o que pode subsidiar a elaboração de Planos Operacionais, de Trabalho e de Ação das APAs, entre outras demandas como o preenchimento do questionário anual do ICMS Verde ou Ecológico.

Com o AGEAPA foi possível identificar por meio de seus fatores e indicadores do Quadro Sistematizado as atividades onde os gestores devem concentrar seus esforços para aumentar o grau de estabelecimento dos sítios. Nesse caso, os gestores podem realizar, corrigir ou atualizar atividades em que seus respectivos fatores possuem baixo ranqueamento (≤ 40). Também pode haver uma segunda priorização relativa às ponderações dos indicadores, ou seja, os gestores podem focar seus esforços em fatores com baixo ranqueamento (≤ 40) que pertencem a Indicadores com maior grau de ponderação no AGEAPA.

Espera-se que a proposta do AGEAPA dê frutos, novos aportes e adaptações a fim de subsidiar os gestores em Planos Operacionais, de Trabalho ou de Ações, visto que na literatura consultada não se encontrou uma PAME que tenha o objetivo de avaliar o estabelecimento de Áreas Protegidas, tanto para sítios individuais como para todo um Sistema.

Ainda, pela APA ser uma categoria de manejo com restrições generalistas, ou seja, comuns a todo o SNUC, acredita-se que o AGEAPA possa ser utilizado para as outras categorias de manejo do SNUC, após adaptações. Assim como pode ser utilizado para avaliar o grau de estabelecimento do SNUC.

Nesse sentido, o AGEAPA se diferencia do Rappam e de outras PAMEs, pois eles são genéricos a qualquer Área Protegida. Com algumas adequações nos fatores de análise e nas ponderações (Média Ponderada Ordenada) dos Indicadores pode-se modificar o AGEAPA para atender cada categoria de manejo de forma individual e particular. Consequentemente, pode-se adaptá-lo para avaliar o SNUC. Todavia, cada categoria de manejo de UC deve ser vista de forma individual e particular.

Por fim, propõe-se o AGEAPA como ferramenta para se avaliar o grau de estabelecimentos de APAs à nível de Sistema ou sítios. Recomenda-se um esforço para aplicação do índice em outros sítios específicos, a fim de dar maior robustez a metodologia, principalmente no tocante a reduzir o número de fatores do quadro sistematizado e, consequentemente, das perguntas do questionário. Outra recomendação que talvez auxilie nesse processo é a execução de um painel de especialistas.

8 REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). *Programa Produtores de Água*. Disponível em: <http://www2.ana.gov.br/Paginas/projetos/ProgramaProdutorAgua.aspx>. Acesso em: 01 de jul. 2016.
- ARACARO, R.; GONÇALVES, T., M. Identidade de lugar: um estudo sobre um grupo de moradores atingidos por barragens no município de Timbé do Sul, Santa Catarina. *RA E GA: O Espaço Geográfico em Análise*, Curitiba, v. 25, p. 38-63. 2012.
- ARARIPE, C. A.; FIGUEIREDO, P. J. M.; DE DEUS, A. S. Zoneamento de APA: Preocupação com a capacidade de suporte ou garantia da ação antrópica capitalista? O caso de Ilha Comprida, Litoral Sul de São Paulo. In: Encontro Nacional da ANPPAS, 4. 2008, Distrito Federal, *Anais...* Brasília, 2008. p. 1 -14.
- ARTAZA-BARRIOS, O. H.; SCHIAVETTI, A. *Análise da efetividade do manejo de duas áreas de proteção ambiental do Litoral Sul da Bahia*. Revista de Gestão Costeira Integrada- Journal of Integrated Coastal Zone Management, v. 7, n. 2, p. 117-128, 2007.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 14001: *Sistemas de gestão ambiental: Requisitos com orientações para uso*. Rio de Janeiro, 2015.
- AZEVEDO, R. E. S. O novo Código Florestal e a flexibilização das intervenções excepcionais em Áreas de Preservação Permanente. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 3, n. 1, p. 65-93, 2013.
- BACELAR, T. As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: SANTOS, O. A (Org.). *Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: FASE, 2003.
- BECERRA, A. T.; BRAVO, X. L. Los Espacios Naturales Protegidos. Concepto, evolución y situación actual en España/Protected Natural Areas. Concept, evolution and current situation in Spain. *M+ A: Revista Electrónica de Medioambiente*, n. 5, p. 1-25, 2008.
- BENSUSAN, N. Diversidade e unidade: um dilema constante. Uma breve história da ideia de conservar a natureza em áreas protegidas e seus dilemas. In: BENSUSAN, N.; PRATES, A. P. (Org.). *A diversidade cabe na unidade*. Brasília: IEB Mil Folhas, p. 30-81, 2014.
- BENSUSAN, N. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 176 p., 2006.
- BENSUSAN, N.; PRATES, A. P. A diversidade cabe na unidade? In: BENSUSAN, N.; PRATES, A. P. (Org.). *A diversidade cabe na unidade*. Brasília: IEB Mil Folhas, p. 716-721, 2014.
- BERTRAND, G. Paisagem e geografia física global. *Esboço metodológico*. Curitiba: Editora UFPR, n. 8, p. 141-152, 2004.
- BERKES, F. Conexões Institucionais Transescalares. In: VIEIRA, P. F., BERKES, F.; SEIXAS, C.S. (Eds.). *Gestão Integrada e Participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências*. Florianópolis: Editora APED, 2005.

BIODIVERSITYA-Z (2014). *IUCN Protected Area Management Categories*. Disponível em: <https://www.biodiversitya-z.org/content/iucn-protected-area-management-categories>. Acesso em: 01 de jun. 2016.

BOITANI, L.; RONDININI, C. From management objectives to biodiversity objectives. In: DUDLEY, N.; STOLTON, S. (ed.). Cap. 3.5. *Defining Protected Areas: An International Conference in Almeria*. Spain: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN). 220 p. 2008.

BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. H. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 2, n. 2, p. 229-246, 2017.

BORRINI-FEYERABEND, G.; DUDLEY, N.; JAEGER, T.; LASSEN, B.; BROOME, N. P.; PHILLIPS, A.; SANDWITH, T. *Governance of protected areas: from understanding to action*. Best practice protected area guidelines series, n. 20, 2013.

BRAGA, B.; HESPANHOL, I.; CONEJO, J. G. L.; MIERZWA, J. C.; DE BARROS, M. T. L.; SPENCER, M.; PORTO, M.; NUCCI, N.; JULIANO, N.; EIGER, S. *Introdução à engenharia ambiental*. 2. ed. São Paulo: Person Prentice Hall, 2005.

BRASIL. *Decreto Federal nº 5.758 de 2006*. Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 abr. 2006.

BRASIL. *Decreto Federal nº 4.340 de 2002*. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 ago. 2002.

BRASIL. *Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o Art. 225º, par. 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 jul. 2000.

BRASIL. *Decreto Federal nº 99.274, de 6 de junho de 1990*. Dispõe sobre a regulamentação da Lei nº 6.902/81, e a Lei nº 6.938/81. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 jun. 1990.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988a. 140 p.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). *Resolução CONAMA nº 10, de 14 de dezembro de 1988*. Dispõe sobre a regulamentação das Áreas de Proteção Ambiental. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 dez. 1988b.

BRASIL. *Lei Federal nº 6.902, de 27 de abril de 1981*. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 ago. 1981.

BRASIL. Decreto-Lei nº 289 de 28 de fevereiro de 1967. Cria o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 fev. 1967.

BRASIL. Decreto n° 23.793 de 23 de janeiro de 1934. Aprova o Código Florestal que com este baixa. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 jan. 1934.

BRUNER, A. G.; GULLISON, R. E.; RICE, R. E.; DA FONSECA, G. A. Effectiveness of parks in protecting tropical biodiversity. *Science*, v. 291, n. 5501, p.125-128. 2001.

CADASTRO NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (CNUC). Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. s.d. Disponível em: <http://https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>. Acesso em: 25 de abr. 2016.

CADASTRO NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (CNUC). Relatório Parametrizado de Unidade (s) de Conservação. 2019. Disponível em: <http://https://http://sistemas.mma.gov.br/cnuc/index.php?ido=relatorioparametrizado.exibeFormularioPorta> l. Acesso em: 28 de abr. 2019.

CADASTRO NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (CNUC). Relatório de Dados Consolidados. 2019. Disponível em: <http://https://http://https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/dados-consolidados.html>. Acesso em: 28 de jan. 2019.

CALLAI, H. C. Aprendendo a ler o mundo: a geografia nos anos iniciais do ensino fundamental. *Caderno Cedes*, Campinas, v. 25, n. 66, p. 227-247. 2005.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. *Agroecologia e extensão rural: Contribuições para a promoção do desenvolvimento rural sustentável*. Porto Alegre: EMATER. 2004.

CASANOVA, P. G. *As Novas Ciências e as Humanidades: da academia à política*. São Paulo: Boitempo. 2006.

CASTRO JUNIOR, E.; COUTINHO, B. H.; FREITAS, L. E. Gestão da biodiversidade e áreas protegidas. In: Guerra, A. J. T.; Coelho, M. C. N. (Orgs.). *Unidades de Conservação: abordagens e características geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

CANTUÁRIA, E. R.; RIBEIRO, A. C. Atores na Governança da APA do Rio Curiaú: relações nem tanto harmoniosas. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade, v. 6. 2012, Belém, *Anais...* Pará: ANPPAS, 2012.

CHUENPAGDEE, R.; PASCUAL-FERNÁNDEZ, J.; SZELIÁNSZKY, E.; ALEGRET, J. L., FRAGA, J.; JENTOFT, S. Marine protected areas: Re-thinking their inception. *Marine Policy*, v. 39, p. 234–240, 2013.

COAD, L.; LEVERINGTON, F.; KNIGHTS, K.; GELDMANN, J. EASSOM, A.; KAPOS, V.; KINGSTON, N.; DE LIMA, M.; ZAMORA, C.; CUARDROS, I.; NOLTE, C.; BURGESS, N. D.; HOCKINGS, M. Measuring impact of protected area management interventions: current and future use of the Global Database of Protected Area Management Effectiveness. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, v. 370, n. 1681, p. 1-10, 2015.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Our global neighborhood: the report of the Commission on Global Governance*. Oxford University Press, 1995.

COZZOLINO, L. F. F. *Governança na gestão de Unidades de Conservação: Democratização na esfera pública ou legitimação de poder?* 2014. 272 f. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação EICOS, Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do grau de Doutor em Psicossociologia das Comunidades e Ecologia Social, Rio de Janeiro, 2014.

COZZOLINO, L. F. F. *Unidades de Conservação e os processos de Governança Local: o caso da APA do Sana (Macaé, RJ)*. 2005. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Ciências Humanas). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

CULLEN, I. 'World Parks Congress 2014: Parks, people and planet'. *Koedoe* v. 57, n.1, pp. 1-3. 2015.

DA COSTA, A. P. F. S.; DE SOUZA, R. F. O.; CARDOSO, V. A. R.; DA COSTA BARBOSA, D.; MILWARD-DE-AZEVEDO, J. A. Métodos de avaliação nas unidades de conservação no Brasil: um olhar sobre os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade. In: Simpósio de Gestão Ambiental e Biodiversidade, v. 5, 2016, Rio de Janeiro, *Anais... Três Rios: UFRRJ*, 2016.

DAY, J.; HOCKINGS, M.; JONES, G. *Measuring effectiveness in marine protected areas—principles and practice*. In: World Congress on Aquatic Protected Areas, 2002, Cairns, *Anais... Queensland: Cairns Convention Centre*, 2002.

DIEGUES, A. C. *Mito Moderno da Natureza Intocada*. 3.ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2001.

DIEGUES, A. C. *Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos*.v.2. São Paulo: Hucitec, 2000.

DOMINGUES, A. A paisagem revisitada. *Finisterra*, v. 36, n. 72, pp. 55-66, 2001.

DUDLEY, N. Clarifying the IUCN definition of a protected areas. In: DUDLEY, N.; STOLTON, S. (ed.). *Defining Protected Areas: An international conference in Almeria. Gland, Switzerland: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources*. Gland: IUCN, Cap. 3.1., 220 pp., 2008.

DUDLEY, N.; BESANÇON, C.; CROFTS, R. Process of assigning IUCN protected area categories. In: DUDLEY, N.; STOLTON, S. (ed.). *Defining Protected Areas: An international conference in Almeria. Gland, Switzerland: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources*. Gland: IUCN, Cap. 5.1., 220 pp., 2008a.

DUDLEY, N. VALLAURI, D. MANSOURIAN, S.; S.E.R. Restoration and Protected Areas. In: DUDLEY, N.; STOLTON, S. (ed.). *Defining Protected Areas: An international conference in Almeria. Gland, Switzerland: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources*. Gland: IUCN, Cap. 5.5., 220 pp., 2008b.

DUDLEY, N.; PHILLIPS, A. Names of Protected areas. In: DUDLEY, N.; STOLTON, S. (ed.). *Defining Protected Areas: An international conference in Almeria. Gland, Switzerland: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources*. Gland: IUCN, Cap. 5.7., 220 pp., 2008.

DUDLEY, N.; STOLTON, S. *Defining Protected Areas: An international conference in Almeria. Gland, Switzerland: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources*. Gland: IUCN, 220 pp., 2008.

DOUROJEANNI, M. 2015. Sobre a origem do termo “unidade de conservação”. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/colunas/marc-dourojeanni/28858-sobre-a-origem-do-termo-unidade-de-conservacao/>. Acesso em: 08 de out. 2018.

DOUROJEANNI, M. J.; PÁDUA, M. T. J. *Arcas à deriva: unidades de conservação do Brasil*. Technical Books Editora, 350p. 2013.

DOWIE, M. (2006). Refugiados da Conservação. Disponível em: <http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/dowie.pdf> /. Acesso em: 19 de set. 2018.

ERVIN, Jamie. *WWF: Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management (RAPPAM) Methodology*. WWF International, 52 p. 2003.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY [EEA]. *Protected Areas in Europe - an overview*. European Environment Agency Report. EEA, Copenhagen, 136p. 2012.

FALZON, C. The role of zoning in protected areas and the IUCN categories. In: DUDLEY, N.; STOLTON, S. (ed.). *Defining Protected Areas: An international conference in Almeria. Gland, Switzerland: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources*. Gland: IUCN, Cap. 5.3., 220 pp., 2008.

FERREIRA, L. S.; ANDRADE, L. M. S. Conflitos da gestão ambiental urbana no entorno da Área de Proteção Ambiental de Guapimirim: questão-chave para a sustentabilidade hídrica na região da Baía de Guanabara-RJ. In: Encontro Nacional e Latino-Americano sobre Edificações e Comunidades Sustentáveis, 5 e 3. 2009, Pernambuco, *Anais...* Recife: ANTAC, 2009.

FONSECA, C. E PEREIRA, M. Reflexões sobre o contributo dos instrumentos de gestão para a resiliência de áreas protegidas em Portugal. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, n. 3, p. 65-93, 2013.

FREITAS, C. F. S. A produção desequilibrada do meio ambiente urbano de Fortaleza e o papel do movimento ambientalista. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade, 2. 2004, São Paulo, *Anais ...* Campinas: ANPPAS, 2004.

FREITAS, S. T.; PAMPLIN, P. A. Z.; LEGAT, J.; FOGAÇA, F. H. D. S.; BARROS, R. F. M. D. Conhecimento tradicional das marisqueiras de Barra Grande, área de proteção ambiental do delta do Rio Parnaíba, Piauí, Brasil. *Ambiente & Sociedade*, v. 15, n. 2, p. 91-112, 2012.

FREY, K. Artigo: Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? *Política & Sociedade*, v. 3, n. 5, p. 118-138, 2004.

GASTON, K. J.; JACKSON, S. F.; NAGY, A.; CANTÚ-SALAZAR; L.; JOHNSON, M. Protected areas in Europe: principle and practice. *Annals of the New York Academy of Sciences*, v. 1134, n. 1, p. 97-119, 2008.

GOMES, L. J.; CARMO, M. S. do; SANTOS, R. F. dos. Conflitos de interesses em Unidades de Conservação do município de Parati, Estado do Rio de Janeiro. *Informações Econômicas*, v. 34, n. 6, p. 17-27, 2004.

GONÇALVES, M. P.; BRANQUINHO, F. T. B.; FELZENSZWALB, I. Uma análise contextual do funcionamento efetivo e participação popular em uma unidade de conservação: o caso da área de proteção ambiental de Petrópolis (Rio de Janeiro: Brasil). *Sociedade & Natureza*, v. 23, n. 2, p. 323-334, 2011.

GOODMAN, P. S. Assessing management effectiveness and setting priorities in protected areas in KwaZulu-Natal. *BioScience*, v. 53, n. 9, p. 843-850, 2003.

GRAHAM, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. W. *Governance principles for protected areas in the 21st century*. Ottawa: Institute on Governance, Governance Principles for Protected Areas, 50 p. 2003.

HARMON, D. What does IUCN's protected area definition actually mean? In: *Defining Protected Areas: An international conference in Almeria. Gland, Switzerland: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources*. Gland: IUCN, Cap. 3.2., 220 pp., 2008.

HOCKINGS, M. *Systems for assessing the effectiveness of management in protected areas*. *BioScience*, v. 53, n. 9, p. 823-832, 2003.

HOCKINGS, M.; DUDLEY, N. Protected area categories and management effectiveness. In: *Defining Protected Areas: An international conference in Almeria. Gland, Switzerland: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources*. Gland: IUCN, Cap. 5.6., 220 pp., 2008.

HOCKINGS, M.; STOLTON, S.; DUDLEY, N. Management effectiveness: assessing management of protected areas? *Journal of Environmental Policy & Planning*, v. 6, n. 2, p. 157-174, 2004.

HOEFFEL, J. L.; FADINI, A. A.; MACHADO, M. K.; REIS, J. C. Percepção Ambiental e Conflitos de Uso dos Recursos Naturais-Um Estudo na APA do Sistema Cantareira, São Paulo, Brasil. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade, 3. 2006, São Paulo, *Anais ...* Campinas: ANPPAS, 2006.

HOLDGATE, M.; PHILLIPS, A. Protected Areas in Context. In: WALKEY M.; SWINGLAND I.; RUSSELL S. *Integrated Protected Areas Management*, Boston: Kluwer Academic Publishers, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). *Roteiro Metodológico para Gestão de Área de Preservação Ambiental*. Rio de Janeiro: IBAMA, 2002. 252 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). *Planejamento e Gestão de APAs Enfoque Institucional*. Rio de Janeiro: IBAMA, 1997. 108 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA); WORLD WIDE FUND FOR NATURE no BRASIL (WWF-BRASIL). *Efetividade de gestão das unidades de conservação federais do*

Brasil. Implementação do Método Rappam – Avaliação Rápida e Priorização da Gestão de Unidades de Conservação. Brasília: IBAMA, 97 p. 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Resolução do Presidente n^o 1 de 2005*. Altera a caracterização do Sistema Geodésico Brasileiro. Disponível em:

ftp://geoftp.ibge.gov.br/metodos_e_outros_documentos_de_referencia/normas/rpr_01_25fev2005.pdf. Acesso em: 03 de jul. 2016.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais: um guia para gestores e conselheiros*. Brasília: ICMBio, 42 p. 2014.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio); WORLD WIDE FUND FOR NATURE no BRASIL (WWF-BRASIL). *Avaliação da gestão das Unidades de Conservação*. Brasília: WWF-BRASIL, 128 p. 2017a.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio); WORLD WIDE FUND FOR NATURE no BRASIL (WWF-BRASIL). *Efetividade de Gestão das Unidades de Conservação Federais do Brasil: resultados de 2010*. Brasília: WWF-BRASIL, 43 p. 2017b.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio); WORLD WIDE FUND FOR NATURE no BRASIL (WWF-BRASIL). *Implementação do Rappam (Método para Avaliação Rápida e a Priorização da Gestão de Unidades de Conservação) em unidades de conservação no Brasil: orientações para o questionário*. Brasília: ICMBio, 59 p. 2015.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio); WORLD WIDE FUND FOR NATURE no BRASIL (WWF-BRASIL). *Efetividade de Gestão das unidades de conservação federais: Avaliação comparada das aplicações do método Rappam nas unidades de conservação federais, nos ciclos 2005-06 e 2010*. Brasília: ICMBio, 137 p. 2012.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Unidades de Conservação. Categorias*. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/categorias>. Acesso em: 05 de jun. 2016.

INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE (INEA). *Roteiro Metodológico para Elaboração de Planos de Manejo: Áreas de Proteção Ambiental*. Rio de Janeiro: INEA, 65 p. 2014.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE (IUCN). *Protected Planet Report 2016: How protected areas contribute to achieving global targets for biodiversity*. Cambridge; Gland: UNEP-WCMC; IUCN, 84 p. 2016.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE (IUCN). *Protected Planet Report 2014: Tracking progress towards global targets for protected areas*. Cambridge: UNEP-WCMC, 80 p. 2014.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE (IUCN). *Protected Areas*. 2008. Disponível em: <https://www.iucn.org/theme/protected-areas/our-work/iucn-green-list-protected-and-conserved-areas>. Acesso em: 16 de jun. 2016.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE (IUCN). *Benefits Beyond Boundaries. Proceedings of the Vth IUCN World Parks Congress*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK: IUCN, 320 p. 2005.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE (IUCN). *Speaking a Common Language: The uses and performance of the IUCN System of Management Categories for Protected Areas*. Wales: Cardiff University, IUCN – The World Conservation Union; UNEP – World Conservation Monitoring Centre, 195 p. 2004

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE (IUCN). *Guidelines for Protected Area Management Categories - Talking the Same Language*. In: World Congress on National Parks, 4, 1994, Caracas, paper... Caracas: IUCN-CNPPA, 2014.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE (IUCN). *1990 United Nations list of national parks and protected áreas*. Gland: IUCN, 275 p. 1990.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE (IUCN). *1973 United Nations list of national parks and equivalent reserves*. Morges: IUCN, 48 p. 1973.

IRVING, M. A. Governança democrática e gestão participativa de áreas protegidas. Um caminho sem volta para a conservação da biodiversidade no caso brasileiro. In: BENSUSAN, N.; PRATES, A. P. (Org.). *A diversidade cabe na unidade*. Brasília: IEB Mil Folhas, p. 166-183, 2014.

JACOBI, P. R. Artigo: *Governança institucional de problemas ambientais*. Política & Sociedade, v. 4, n. 7, p. 119-138, 2005.

JERONYMO, C. A. L.; SILVA, E. R.; TANIZAKI-FONSECA, K. Áreas de Proteção Ambiental e seu Roteiro Metodológico para Gestão: uma revisão de literatura. In: Bienal del Coloquio Transformaciones Territoriales: Repensando políticas y estrategias, 9, 2016. Salto, Anales ... Salto, AUGM, p. 43-65. 2016.

LASCHEFSKI, K.; COSTA, H. S. M. *Segregação social como externalização de conflitos ambientais: a elitização do meio ambiente na APA-Sul, Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Ambiente & Sociedade, v. 11, n. 2, p. 307-322, 2008.

LEAL, A. Dicionário de Termos Ambientais. Letras e Magia, 192 p. 2007.

LEVERINGTON, F.; COSTA, K. L.; PAVESE, H.; LISLE, A.; HOCKINGS, M. A global analysis of protected area management effectiveness. *Environmental management*, v. 46, n. 5, p. 685-698, 2010.

LEVIS, C.; et al. Persistent effects of pre-Columbian plant domestication on Amazonian forest composition. *Science*, v. 355, n. 6328, p. 925-931, 2017.

LITTLE, P. E. Ecologia política como etnografia: um guia teórico e metodológico. *Horizontes antropológicos*, v. 12, n. 25, p. 85-103, 2006.

LITTLE, P. E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. *Série Antropologia*, 322, p. 1-32, 2002.

LOPES, N. S.; MOREAU, M. S.; MORAES, M. E. B. *Análise da paisagem com base na fragmentação-caso APA Pratigi, Baixo Sul da Bahia, Brasil*. REDE-Revista Eletrônica do PRODEMA, v. 6, n. 1, 2011.

- LOUREIRO, C. F. B.; AZAZIEL, M.; FRANCA, N.; BRASILEIRO, R.; F.; MUSSI, S. M.; LAFAILLE, T. M. S.; LEAL, W. O. *Educação ambiental e gestão participativa em Unidades de Conservação*. 3.ed. Rio de Janeiro: Ibama/NEA/Rio de Janeiro, 63 p. 2008.
- LOUREIRO, C. F. B.; CUNHA, C. C. *Educação ambiental e gestão participativa de unidades de conservação: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática*. Ambiente & Sociedade, v. 11, n. 2, p. 237-253, 2008.
- MALLARACH, J. M.; MORRISON, J.; KOTHARI, A.; SARMIENTO, F.; ATAURI, J.; WISHITEMI, B. In defense of protected landscapes: A reply to some criticisms of category V protected areas and suggestions for improvement. In: DUDLEY, N.; STOLTON, S. (ed.). Cap. 3.4. *Defining Protected Areas: An International Conference in Almeria*. Spain: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN). 220 p. 2008.
- MARANGON, M.; AGUDELO, L. P. P. Comunidades rurais da APA de Guaraqueçaba: entre diálogos e conflitos. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade, 2. 2004, São Paulo, *Anais...* São Paulo: ANPPAS, 2004.
- MARETTI, C.C.; RIVEROS, S. J. C.; HOFSTEDE, R.; OLIVEIRA, D.; CHARITY, S.; GRANIZO, T.; ALVAREZ, C.; VALDUJO, P.; THOMPSON, C. *State of the Amazon: Ecological Representation in Protected Areas and Indigenous Territories*. Brasília; Quito: WWF Living Amazon (Global) Initiative. 82 p. 2014
- MARETTI, C. C.; CATAPAN, M. I. S.; ABREU, M. J. P.; OLIVEIRA, J. E. D. Áreas protegidas: Definições, tipos e conjuntos: Reflexões conceituais e diretrizes para gestão. In: *Gestão de unidades de conservação: compartilhando uma experiência de capacitação*. CASES, M. O (Org.). Brasília: WWF-Brasil e IPÊ, p. 331-368, 2012.
- MARETTI, C. C. Category VI. In: DUDLEY, N.; STOLTON, S. (ed.). Cap. 4.7. *Defining Protected Areas: An International Conference in Almeria*. Spain: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN). 220 p. 2008.
- MARETTI, C. *Comentários sobre a situação das Unidades de Conservação no Brasil*. Revista de Direitos Difusos, v. 5, n. 1, p. 633-652, 2001.
- MARINELLI, C. E. Cogestão adaptativa de unidades de conservação. In: BENSUSAN, N.; PRATES, A. P. (Org.). *A diversidade cabe na unidade*. Brasília: IEB Mil Folhas, p. 332-363, 2014.
- MARINHO, Mauricio de Alcantara. *Territorialidade e governança em áreas protegidas: o caso da comunidade do Marujá, no Parque Estadual da Ilha do Cardoso (Cananeia, SP)*. 2013. 175 f. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- MARQUES, R. O.; COSTA, L. F. B.; ANDRADE, F. A. V. *A Percepção Ambiental dos Moradores da Comunidade do Divino Espírito Santo–APA Nhamundá, AM-Brasil*. Contribuciones a las Ciencias Sociales, v.10, n. 2013, pp. 1-31. 2013.
- MATIAS-PEREIRA, J. *A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro*. Administração Pública e Gestão Social, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.
- MATOS, A. A.; GOMES, L. J. *Participação Social: A interface ausente na área de proteção ambiental Morro do Urubu, Aracaju-SE*. Scientia Plena, v. 7, n. 11, 2011.

MCNEELY, J. A.; HARRISON, J. *Protecting nature: regional reviews of protected areas*. IUCN, 1994.

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

MEMORIAL CHICO MENDES. *Reservas Extrativistas*. Disponível em: <http://www.memorialchicomendes.org/reservas-extrativistas/>. Acesso em: 11 de dez. 2018.

MENDES, S. P. Implantação da APA Macaé de Cima (RJ): um confronto entre a função social da propriedade e o direito ao meio ambiente ecologicamente preservado. In: Encontro Nacional da ANPPAS, 5. 2010, Santa Catarina, *Anais...* Florianópolis, p. 1 -20, 2010.

METZGER, J. P. *O que é ecologia de paisagens?* *Biota Neotropica*, v. 1, n. 1 e 2, 2001.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL [MPF]. *Formulário Descritivo da Norma Internacional*. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/documentos/tratados-internacionais/docs/formulario_convencao_flora_fauna_e_belezas_cenicas_americas.pdf/view. Acesso em: 08 de fev. 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Página principal*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/>. Acesso em: 06 de jun. 2016.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Cadastro Nacional de UCs*. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/itemlist/category/130-cadastro-nacional-de-uc-s>. Acesso em: 06 de jun. 2016.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *CONAMA*. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/>. Acesso em: 06 de jun. 2016.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Fundo Nacional do Meio Ambiente*. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/apoio-a-projetos/fundo-nacional-do-meio-ambiente>. Acesso em: 06 de jun. 2016.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Plano de Áreas Protegidas*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/plano-de-areas-protegidas>. Acesso em: 06 de jun. 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA (MPPA). 2019. Disponível em: www2.mppa.mp.br/noticias/promotoria-interpoe-recurso-em-acao-relacionada-a-aparamanai.htm. Acesso em: 19 de abr. 2019.

MULONGOY, K. J.; CHAPE, S. *Protected areas and biodiversity: An overview of key issues*. United Nations Environment Program. In: World Conservation Monitoring Centre and Convention on Biological Diversity, Cambridge, UK and Montreal, Canada. 2004.

NASCIMENTO, D. T.; BURSZTYN, M. A. A. *Análise de conflitos socioambientais: atividades minerárias em comunidades rurais e Áreas de Proteção Ambiental (APA)*. *Desenvolvimento e meio ambiente*, v. 22, 2010.

OLIVEIRA, A. M. C. V. D. *Processos de desterritorialização e filiação ao lugar: o caso da Aldeia da Luz*. 2011, 171 p. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Geografia Humana -

Ordenamento do Território e Desenvolvimento), Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal. 2011.

OLIVEIRA, R. C. D. M.; LIMA, C. M.; RODRIGUES, M. I. V.; LIMA, P. V. P. S. I. Avaliação da Gestão Ambiental das Áreas de Proteção Ambiental do Estado do Ceará. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 50, Espírito Santo, *Anais...* Vitória: SOBER, 793, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Resolução 65/161*. New York: ONU, 2010.

PARRISH, J.; COURRAU, J. DUDLEY, N. IUCN categories and conservation planning. In: DUDLEY, N.; STOLTON, S. (ed.). Cap. 6.2. *Defining Protected Areas: An International Conference in Almeria*. Spain: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN). 220 p. 2008.

PALAVIZINI, R. *Planejamento e gestão do ambiente: Percepção Complexa e atuação transdisciplinar*. Revista Brasileira de Ciências Ambientais, v. 26, 2012

PECCATIELLO, A. F. O. *Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000)*. Desenvolvimento e Meio ambiente, v. 24, p. 71-82, 2011.

PHILLIPS, A. A short history of the international system of protected areas management categories. In: DUDLEY, N.; STOLTON, S. (ed.). Cap. 2.1. *Defining Protected Areas: An International Conference in Almeria*. Spain: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN). 220 p. 2008a.

PHILLIPS, A. Principles underlying the category systems and principles for assignment. In: DUDLEY, N.; STOLTON, S. (ed.). Cap. 5.2. *Defining Protected Areas: An International Conference in Almeria*. Spain: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN). 220 p. 2008b.

PHILLIPS, A.; BROWN, J. Category V. In: DUDLEY, N.; STOLTON, S. (ed.). Cap. 4.6. *Defining Protected Areas: An International Conference in Almeria*. Spain: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN). 220 p. 2008.

PIMBERT, M. P.; PRETTY, J. N. *Parks, people and professionals: putting 'participation' into protected area management*. Social change and conservation, v. 16, n. 9, p. 297-330, 1997.

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

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

RAMOS, A. Políticas Públicas para áreas protegidas no Brasil. In: BENSUSAN, N.; PRATES, A. P. (Org.). *A diversidade cabe na unidade*. Brasília: IEB Mil Folhas, p. 152-165, 2014.

- RAMSAR SECRETARIAT. Wetlands of international importance and the IUCN system of protected areas management categories. In: DUDLEY, N.; STOLTON, S. (ed.). Cap. 8.1. *Defining Protected Areas: An International Conference in Almeria*. Spain: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN). 220 p. 2008.
- REGO, V. V. B. S. *Paraisos perdidos ou preservados: os multiplas sentidos da cidadania em areas de protecao ambiental*. Periferia, v. 1, n. 2, 2009.
- REVISTA FORUM. (2012). Disponível em: <https://revistaforum.com.br/noticias/codigo-florestal-e-a-natureza-distante-de-quem-a-defende-2/>. Acesso em: 18 de abr. 2019.
- RISSE, L. C. Paisagens e Cultura: uma reflexão teórica a partir do estudo de uma comunidade indígena amazônica. *Espaço e Cultura*, n. 23, p. 67-77, 2008.
- ROCHA, C. H. *Ecologia da Paisagem e Manejo Sustentável em Bacias Hidrográficas: estudo do Rio São Jorge nos Campos Gerais do Paraná*. Curitiba, 1995. 176p. Dissertação (Mestrado em Solos) - Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Agrárias, 1995.
- SACHS, I. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 151 p. 2004.
- SÁNCHEZ, L. E. *Avaliação de Impactos Ambientais – Conceitos e Métodos*. São Paulo: Oficina dos Textos, 495 p. 2008.
- SANTOS, W. B. *A gestão de Unidades de Conservação: A busca por um diálogo de saberes na APA Macaé De Cima*. Anais do Encontro de Geógrafos de América Latina, Lima, Peru, 12, 2013.
- SAUER, C.O. *A morfologia da Paisagem*. In: CORRÊA, R.L; ROSENDAHL, Z. (Org.). Paisagem, tempo e cultura. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1998. p.12-74.
- SCHIER, R. A. *Trajetórias do conceito de paisagem na geografia*. Revista RA'E GA, v. 7, p. 79-85. 2003.
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SEN, A. *O Desenvolvimento como Expansão de Capacidades*. Lua Nova. Revista de Cultura e Política. CEDEC, n. 28/29, 1993.
- SHEPPARD, D. Using the IUCN categories in policy decisions. In: DUDLEY, N.; STOLTON, S. (ed.). Cap. 6.1. *Defining Protected Areas: An International Conference in Almeria*. Spain: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN). 220 p. 2008a.
- SILVA, J. S.; VIEIRA, M. D. G.; VERAS, G. *Gestão de Unidades de Conservação: um estudo de caso na Área de Proteção Ambiental da Serra de Baturite-CE*. Revista Brasileira de Gestão Ambiental e Sustentabilidade, v.1, n. 1, p. 23-33, 2014.
- SOMMERMAN, A. A inter e a transdisciplinaridade. In: Seminário Internacional de Educação, 10., 2005, Cachoeira do Sul, *Anais...* Rio Grande do Sul: PUCRS. p. 1-21.
- SOUZA, M. F.R. *Política pública para unidades de conservação no Brasil: diagnóstico e propostas para uma revisão*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 469 p. 2014.

STOLL-KLEEMANN, S. *Evaluation of management effectiveness in protected areas: Methodologies and results*. Basic and Applied Ecology, 11, pp. 377–382. 2010.

TEIXEIRA, C. *O desenvolvimento sustentável em unidade de conservação: a “naturalização” do social*. Revista Brasileira de ciências sociais, v. 20, n. 59, p. 51-66, 2005.

TEIXEIRA, C.; LIMONT, M. *Possibilidades e limites da participação social na gestão de conflito ambiental: o conselho gestor em unidade de conservação*. Estudos de Sociologia, v. 1, n. 14, p. 95-116, 2007.

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

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

WANDSCHEER, C. *Unidades de Conservação e violação dos objetivos legais de proteção*. Revista Direito Ambiental e Sociedade, v. 6, n. 2, 2016.

WINES OF GERMANY. Disponível em: <https://www.germanwines.de/tourism/famous-vineyard-sites/drachenfels/>. Acesso em: 10 de jan. 2019.

WORBOYS, G. L.; LOCKWOOD, M.; KOTHARI, A.; FEARY, S.; PULSFORD, I. (Eds.). *Protected area governance and management*. Camberra: ANU Press. 994 p. 2015.

WORLD BANK. *Governance and development*. Washington: The World Bank, 69 p. 1992

WORLD WIDE FUND FOR NATURE (WWF). Observatórios de UCs da WWF. *APAs: O elo fraco da proteção*. 2015. Disponível em: <http://observatorio.wwf.org.br/blog/2015/03/04/apas-o-elo-fraco-da-protecao/>. Acesso em: 12 de nov. 2015.

WWF-BRASIL. *Efetividade de Gestão de Unidades de Conservação (RAPPAM) - Mato Grosso – 2017*. Campo Grande: WWF- Brasil, 84 p. 2018a.

WWF-BRASIL. *Implementação da Avaliação Rápida e Priorização da Gestão de Unidades de Conservação (RAPPAM) em Unidades de Conservação estaduais de Minas Gerais*. Brasília: WWF-BRASIL, 106 p. 2016.

WWF-BRASIL. *Implementação da Avaliação Rápida e Priorização da Gestão de Unidades de Conservação (RAPPAM) em Unidades de Conservação estaduais de Goiás*. Brasília: WWF-BRASIL, 109 p. 2014.

WWF-BRASIL; SEMA-ACRE; SEF-ACRE; ICMBIO. *Efetividade de gestão das unidades de conservação no Estado do Acre*. Brasília: WWF-Brasil, 64 p. 2009.

WWF-BRASIL; SEMA-AMAPÁ; IEF-AMAPÁ; ICMBIO. *Efetividade de gestão das unidades de conservação no Estado do Amapá*. Brasília: WWF-Brasil, 55 p. 2009.

KASSEBOEHMER, A. L. *Restrições e impactos da legislação ambiental aplicada no município de Guaraqueçaba, Paraná*. 2007. 144 f. Programa de Pós-graduação em Engenharia Florestal, UFPR. Dissertação, 2007.

KINOUCI, M. R. Plano de Manejo: fundamentos para mudança. In: BENSUSAN, N.; PRATES, A. P. (Org.). *A diversidade cabe na unidade*. Brasília: IEB Mil Folhas, p. 220-249, 2014.

YOUNG, I. M. *Representação política, identidade e minorias*. Lua Nova, n. 67, p. 139-190, 2006.

ZANATTA, B. A. A abordagem cultural na Geografia. *Temporais (ação)(UEG)*, v. 1, p. 249-262, 2008.

ZANONI, M. M.; FERREIRA, A. D.; MIGUEL, L. D. A.; FLORIANI, D.Ç CANALI, N.; RAYNAUT, C. *Preservação da natureza e desenvolvimento rural: dilemas e estratégias dos agricultores familiares em Áreas de Proteção Ambiental*. Desenvolvimento e meio ambiente, v. 2, 2000.

APÊNDICE A - Avaliação do Estabelecimento de Áreas de Proteção Ambiental do Brasil – Cadastro Nacional de Unidades de Conservação

1. Nome da Área de Proteção Ambiental (APA)

2. Qual estado (s) se localiza a APA?

- Distrito Federal
- São Paulo
- Rio de Janeiro
- Minas Gerais
- Espírito Santo
- Rio Grande do Sul
- Santa Catarina
- Paraná
- Mato Grosso
- Mato Grosso do Sul
- Goiás
- Bahia
- Sergipe
- Alagoas
- Pernambuco
- Paraíba
- Rio Grande do Norte
- Ceará
- Tocantins
- Piauí
- Maranhão
- Pará
- Amapá
- Roraima
- Rondônia
- Amazônia
- Acre
- em branco

3. Qual (is) o (s) município (s) de abrangência da APA?

4. A APA protege quais biomas?

- Amazônia
- Caatinga
- Cerrado
- Pantanal
- Mata Atlântica
- Pampa
- Marinho
- em branco

5. A APA abrange ambiente continental ou marinho?
- continental
 - marinho
 - continental e marinho
 - em branco
6. Qual a esfera do poder público pertence o órgão gestor da APA?
- federal
 - estadual
 - municipal
7. Qual a data de criação da APA?
8. A APA possui gestor, segundo o cadastro?
- sim
 - não
 - em branco
9. A APA possui gestor, segundo outra fonte de informação?
- sim, o gestor difere do cadastrado no CNUC não
 - não foi possível verificar
 - sim, o gestor é o mesmo cadastrado no CNUC
 - sim, o CNUC não possui gestor cadastrado, mas ele existe segundo outra fonte
 - existe gestor no CNUC, mas não existe em outras fontes
10. O e-mail de contato da APA é:
- não possui
 - não institucional
 - institucional pessoal
 - institucional do órgão gestor
 - institucional de um órgão diverso
 - institucional específico da APA ou de uma coordenadoria relacionada a UC
 - em branco
11. O e-mail de contato da APA está atualizado segundo outras fontes de informação?
- sim, o e-mail é o mesmo do cadastro do CNUC
 - não, o e-mail difere do cadastro do CNUC
 - não possui e-mail no CNUC e em outras fontes
 - não foi possível verificar
 - não possui e-mail no CNUC, mas possui segundo outras fontes
 - não existe e-mail no CNUC, mas não existe em outras fontes
12. A APA possui conselho gestor, segundo o CNUC?
- sim
 - não
 - em branco
13. A APA possui conselho gestor, segundo outras fontes de informação?
- sim, somente segundo outras fontes
 - não
 - não foi possível verificar
 - sim, conforme o cadastro do CNUC e outras fontes
14. O conselho gestor possui regimento interno, segundo o CNUC?
- sim
 - não consta nos regulamentos legais do cadastro da APA
 - em branco
 - não possui conselho gestor
15. O conselho gestor possui regimento interno, segundo outra fonte de informação?

- sim, somente segundo outras fontes
- não foi possível verificar
- não
- sim, conforme o cadastro do CNUC e outras fontes
- não possui conselho gestor
- sim, conforme o cadastro do CNUC e outras fontes

16. A APA possui Plano de Manejo, segundo o CNUC?

- sim
- não
- em branco

17. A APA possui Plano de Manejo, segundo outra fonte de informação?

- sim, somente segundo outras fontes
- não
- não foi possível verificar
- sim, conforme o cadastro do CNUC e outras fontes

18. O Plano de Manejo está em qual fase de implementação?

- fase 1
- fase 2
- fase 3
- não possui fase +
- não possui denominação
- não foi possível verificar

19. O Plano de Manejo está instituído em portaria ou outro instrumento legal, segundo o CNUC?

- sim
- não consta nos regulamentos legais do cadastro da APA
- não possui Plano de Manejo
- em branco

20. O Plano de Manejo está instituído em portaria ou outro instrumento legal, segundo outra fonte de informação?

- sim, somente segundo outras fontes
- não foi possível verificar
- não
- não possui Plano de Manejo

21. A APA possui outros instrumentos de gestão instituídos, segundo o CNUC?

- sim
- não
- em branco

22. A APA possui outros instrumentos de gestão instituídos, segundo outras fontes de informação?

- sim, somente segundo outras fontes
- não
- não foi possível verificar
- sim, conforme o cadastro do CNUC e outras fontes

23. Qual a abrangência da APA (ha) segundo o memorial descritivo?

24. Qual é a abrangência da APA (ha) segundo o polígono de área?

25. A APA possui polígono de área conforme o memorial descritivo?

- sim
- não

26. Qual é a área da APA conforme outras fontes de informação?
27. As informações de área do memorial descritivo conforme o CNUC estão adequadas segundo outras fontes de informação?
- sim, as informações de área coincidem
 - não, as informações de área não coincidem
 - não foi possível verificar
 - não possui informações de área no CNUC e em outras fontes
 - não possui informações de área no CNUC, mas possui em outras fontes
28. Qual a data da última certificação no CNUC?
29. A APA possui infraestrutura de comunicação (telefone, celular, rádio ou internet)?
- sim
 - não
 - em branco
30. A APA possui benfeitorias básicas?
- portaria ou portal
 - centro de visitantes
 - sede
 - base operacional
 - sanitários alojamento
 - estacionamento
 - guarita
 - não
 - em branco
31. A APA possui meio de transporte para operações?
- sim
 - não
 - em branco
32. A APA possui infraestrutura básica?
- energia
 - água potável
 - rede coletora
 - fossa séptica
 - não
 - em branco
33. A APA possui serviço de atendimento a emergência?
- sim
 - não
 - em branco
34. Quantos recursos humanos a APA possui?
- em branco
 - 0
 - 1
 - 2
 - 3
 - 4
 - 5
 - 6
 - 7
 - 8
 - 9

- 10
 - + 10
35. A APA possui que tipo de áreas?
- somente públicas
 - somente particulares
 - públicas e particulares
 - em branco
36. A APA possui visitação?
- sim
 - não
 - em branco
37. A visitação é controlada?
- não possui visitação
 - sim
 - não
 - em branco
38. A APA possui atividades de educação ambiental?
- sim
 - não
 - em branco
39. O CNUC da APA possui informações em desacordo ou deficientes?
- sim
 - não
40. O CNUC da APA possui informações em branco?
- sim
 - não
41. A APA está em conformidade com SNUC, segundo o cadastro?
- sim
 - não
 - em branco
42. Após a análise dos dados do CNUC a APA está realmente em conformidade com SNUC e seu Decreto n.4.340/2002?
- sim
 - não
43. Quais são os motivos para a APA não estar de acordo com SNUC e seu Decreto n.4.340/2002?
- não possui Plano de Manejo
 - não possui Plano de Manejo instituído por meio de portaria
 - Plano de Manejo em fase inferior a idade da APA
 - controle para pesquisa científica e visitação
 - não possui Conselho Gestor
 - Conselho Gestor não possui regimento interno
 - CNUC desatualizado (< 28/04/2017)

APÊNDICE B – Questionário para Avaliação do Grau de Estabelecimento de Áreas de Proteção Ambiental (AGEAPA)

Nota: Nas questões a seguir no formato de caixa de seleção marque os itens existentes na APA. Para as questões de múltipla escolha (a; b; c; d; e) marque apenas uma única alternativa.

INFORMACÕES GERAIS

Qual nome da APA?

Qual a data de criação da APA?

Qual (is) estado (s) se localiza (m) a APA?

Qual (is) o (s) município (s) que a APA abrange?

Qual (is) bioma (s) ocorre (m) na APA?

Qual (is) ambiente (s) (continental, marinho, área úmida, estuarino e/ou costeiro) ocorre (m) na APA?

Qual esfera do poder público do órgão gestor da APA (federal, estadual ou municipal)?

Qual o nome do órgão gestor da APA?

Qual e/mail de contato?

Qual telefone de contato?

INDICADOR CONTEXTO

1. Qual (is) foi(ram) a (s) forma (s) de consulta pública realizada (s) durante o processo de criação da APA?¹⁶⁶

- Foram realizadas consultas a atores-chave e partes interessadas.
- Foi realizada Reunião Pública.
- Foram realizados fóruns participativos.
- Foram levantadas informações junto à comunidade local (ex.: estudos etnográficos; pesquisas quantitativas, entre outros).
- Foram realizadas outras formas de oitiva (cite):

2. Quais são os órgãos, instituições, associações e outros tipos de grupos (do Poder Público; empresariado local; Ensino e Pesquisa; Sociedade Civil Organizada) que participaram da consulta pública para criação da APA?¹⁶⁷

¹⁶⁶ Comentário: Exigência do Art. 5º, §1º do Decreto n. 4.340/2002, do Art. 22, §2º e §3º da Lei n. 9.985/2000 e da IN ICNMBio n. 05/2007. Cada resposta vale 25. Não possuir vale 0.

¹⁶⁷ Comentário: Segundo os princípios da “boa governança” a participação social deve ter legitimidade, representatividade, equidade e efetividade. Aos moldes do Decreto n. 4.340/2002 para composição do Conselho Gestor é de bom grado ter a participação: (i) do poder público (no mínimo órgãos ambientais - federais, estaduais e municipais, quando couber) – 25 pontos; (ii) empresariado local – 25 pontos; (iii) ensino e pesquisa – 25 pontos; (iv) sociedade civil organizada (ONGs, OSCIPS, Associações, entre outros Grupos) e comunidade local (e/ou tradicional, quando couber) – 25 pontos. Não: 0 pontos.

2.1 De qual órgão, instituição, associação ou outro tipo de grupo partiu a proposta de criação da APA? De qual órgão, instituição, associação ou outro tipo de grupo partiu a categorização do sítio como APA?¹⁶⁸

3. Como decorreu a consulta pública durante o processo de criação da APA?¹⁶⁹
 - Foram apresentadas informações sobre o ambiente da área a ser demarcada como APA.
 - Foram apresentados estudos técnicos para subsidiar a criação da APA.
 - Foram apresentadas as restrições legais da categoria de manejo APA para as atividades e modos de vida da comunidade local da área a ser demarcada como APA.
 - Foram apresentadas outras informações (cite):

4. Quais são os itens descritos na regulamentação legal de criação da APA (Lei ou Decreto)?¹⁷⁰
 - Objetivos da APA.
 - A importância da APA.
 - O que a APA quer proteger.
 - Demarcação da APA (Limites cartográficos)¹⁷¹.
 - Órgão gestor¹⁷² (ex.: ICMBio, Secretaria de Estado do Ambiente ou Secretaria Municipal do Ambiente, entre outros).
 - Outras informações (cite):

INDICADOR PLANEJAMENTO

1. Quais são os objetivos da APA (descreva)?¹⁷³

2. A APA possui Plano de Manejo?¹⁷⁴

¹⁶⁸ Comentário: Questão controle para verificar centralização e autoritarismo da tomada de decisão.

¹⁶⁹ Comentário: Exigência do Art. 4º e Art. 5º do Decreto n. 4.340/2002, do Art. 22, §2º e §3º da Lei n. 9.985/2000 e da IN ICMBio n. 05/2007. A primeira e a segunda resposta valem 25 e a terceira 50. Não possuir vale 0.

¹⁷⁰ Comentário: Exigência do Art. 2º do Decreto n. 4.340/2002. Cada resposta vale 20. Não possuir vale 0.

¹⁷¹ Sistema Geodésico Brasileiro: Datum SIRGAS 2000, Sistema Universal Transverso de Mercator (UTM), fuso 23 K. Como parâmetros, temos a Lei n. 10.267/2001, seus decretos regulamentadores, Norma Técnica para georreferenciamento de Imóveis Rurais, Resolução IBGE n. 01/2005 e as Especificações e Normas Gerais para levantamentos GPS do IBGE.

¹⁷² Órgão executor ambiental ou outro órgão público com autoridade e responsabilidade na gestão da APA. Não se encaixa neste quesito as OSCIPs ou outra organização que atue na gestão compartilhada.

¹⁷³ Comentário: Exigência do Art. 2º, I do Decreto n. 4.340/2002. O objetivo da questão é verificar como são estruturados os objetivos, com base nas recomendações de Boitani e Rondinini (2008) e Kinouchi (2014). Os objetivos da APA não devem ser enunciados de missão amplos ou generalistas, ou seja, serem termos de funções gerais, etapas do ciclo de gestão ou processos (0 pontos). É aconselhável que os objetivos sejam resultados esperados das funções, etapas ou processos para assim serem: (ii) mensuráveis (25% dos pontos totais de cada objetivo); (iii) alcançáveis (25% dos pontos totais para cada objetivo); e (iv) incrementais (25% dos pontos totais para cada objetivo), além de (v) estarem de acordo com os modos de vida e atividades locais (25% dos pontos totais para cada objetivo). P.ex.1: A APA possui cinco objetivos e são quatro categorias de análise – mensurável, alcançável, incremental e local para cada objetivo. Em uma matriz cada categoria de análise em cada objetivo pontuará 1/20x100, ou seja, 5 pontos num total de 20 pontos por objetivo. P.ex.1.1: No mesmo contexto, temos um objetivo mensurável, alcançável e incremental, mas não local, o que retorna 15 pontos para este objetivo.

¹⁷⁴ Comentário: Exigência do Art. 27 da Lei n. 9.985/2000, do Art. 14 do Decreto n. 4.340/2002 e da IN ICMBio n. 07/2017. Orientação do RMGA do IBAMA (2002). Questão gradativa: Fase 1 – 25 pontos; Fase 2 – 50 pontos; Fase 3 – 75 pontos; Fase + 100 pontos. Não possuir vale 0. Obs: deve-se atentar para data da criação da APA, pois o Plano de Manejo fase 1 deve ser elaborado e aprovado cinco anos após a criação e atualizado a cada cinco anos, ou seja, uma UC com Plano de Manejo em fase adequada ganha 100 pontos.

- a. Em elaboração.
- b. se encontra na fase 1 (primeira revisão).
- c. se encontra na fase 2 (segunda revisão).
- d. se encontra na fase 3 (terceira revisão).
- e. se encontra na fase + (>terceira revisão).
- f. Outra opção (cite):

3. O Plano de Manejo possui regulamentação legal (Lei, Decreto ou Portaria)? Cite (p.ex.: Decreto Municipal n. 001/2009):¹⁷⁵

4. Qual (is) foi(ram) a (s) forma (s) de consulta pública realizada (s) durante a elaboração do Plano de Manejo e/ou sua revisão?¹⁷⁶

- Foram realizadas consultas a atores-chave e partes interessadas.
- Foi realizada Reunião Pública.
- Foram realizados fóruns participativos.
- Foram levantadas informações junto à comunidade local (ex.: estudos etnográficos; pesquisas quantitativas, entre outros).
- Foram realizadas outras formas de oitiva (cite):

5. A APA possui Zoneamento Ambiental?¹⁷⁷

- a. Em elaboração.
- b. se encontra na fase 1 (primeira revisão).
- c. se encontra na fase 2 (segunda revisão).
- d. se encontra na fase 3 (terceira revisão).
- e. se encontra na fase + (>terceira revisão).
- f. Outra opção (cite):

6. O Zoneamento Ambiental faz parte do Plano de Manejo e/ou possui regulamentação legal própria (Lei, Decreto ou Portaria)?¹⁷⁸ Cite (p.ex.: Decreto Municipal n. 002/2009):

7. Qual (is) foi(ram) a (s) forma (s) de consulta pública realizada (s) durante a elaboração do Zoneamento Ambiental e/ou sua revisão?¹⁷⁹

- Foram realizadas consultas a atores-chave e partes interessadas.
- Foi realizada Reunião Pública.

¹⁷⁵ Comentário: Exigência do Art. 12, I do Decreto n. 4.340/2002 e da IN ICMBio n. 07/2017. Possui: 100 pontos; Não Possui: 0 pontos.

¹⁷⁶ Comentário: Exigência da Lei n. 9.985/2000. Art. 27, §2º e da IN ICMBio n. 07/2017. Aos moldes da consulta pública da criação da APA e conforme orientações do RMGA do IBAMA (2002) e do INEA (2014). Cada resposta vale 25. Não possuir vale 0.

¹⁷⁷ Comentário: Exigência do Art. 27 da Lei n. 9.985/2000, do Art. 14 do Decreto n. 4.340/2002 e da IN ICMBio n. 07/2017. Orientação do RMGA do IBAMA (2002). Questão gradativa: Fase 1 – 25 pontos; Fase 2 – 50 pontos; Fase 3 – 75 pontos; Fase + 100 pontos. Não possuir vale 0. Obs: deve-se atentar para data da criação da APA, pois o Zoneamento Ambiental fase 1 deve ser elaborado e aprovado cinco anos após a criação e atualizado a cada cinco anos, ou seja, uma UC com Zoneamento em fase adequada ganha 100 pontos.

¹⁷⁸ Comentário: Exigência do Art. 12, I do Decreto n. 4.340/2002 e da IN ICMBio n. 07/2017. Possui: 100 pontos; Não Possui: 0 pontos.

¹⁷⁹ Comentário: Exigência do Art. 27, §2º da Lei n. 9.985/2000 e da IN ICMBio n. 07/2017. Aos moldes da consulta pública da criação da APA e conforme orientações do RMGA do IBAMA (2002) e do INEA (2014). Cada resposta vale 25. Não possuir vale 0.

- Foram realizados fóruns participativos.
- Foram levantadas informações junto à comunidade local (ex.: estudos etnográficos; pesquisas quantitativas, entre outros).
- Foram realizadas outras formas de oitiva (cite):

8. A APA possui Plano Operacional, Plano de Trabalho, Plano de Ação ou outra forma de instrução para operação?¹⁸⁰

- a. plano com planejamento e execução centralizada no órgão gestor.
- b. plano com planejamento e execução pontual pelo órgão gestor e o Conselho Gestor pontualmente.
- c. plano com planejamento estratégico (programas e projetos) e execução pelo órgão gestor e o Conselho Gestor por meio de ações contínuas, com metas e indicadores mensuráveis
- d. plano com planejamento adaptativo, conforme a demanda e o contexto da APA, realizado de forma integrada pelas esferas do governo (federal, estadual e municipal), o Conselho Gestor e a comunidade local.
- e. Outra opção (cite):

8.1 O Plano Operacional, Plano de Trabalho, Plano de Ação ou outra forma de instrução para operação da APA é de que ano? Ele é atualizado com que frequência?

9. Os regulamentos da APA¹⁸¹ contemplam as restrições instituídas por outros regulamentos legais que incidem sobre seus limites cartográficos¹⁸²? Cite os regulamentos legais os quais a APA encontra-se em conformidade:¹⁸³

10. Os regulamentos da APA contemplam direitos tradicionais, históricos e consuetudinários das comunidades locais e/ou tradicionais inseridas nos seus limites cartográficos? Cite os direitos contemplados pela APA em seus regulamentos e os direitos não contemplados:¹⁸⁴

11. A APA possui limites cartográficos delimitados?¹⁸⁵

- por meio de memorial descritivo.
- com coleta de dados primários em campo.
- em conformidade com o Sistema Geodésico Brasileiro.
- por meio de Sistema de Informação Geográfica (SIG).
- Outra opção (cite):

¹⁸⁰ Comentário: Exigência do Art. 4º, V da IN ICMBio n. 09/2014. Orientação do RMGA do IBAMA (2002). Questão dividida em duas partes. Primeira gradativa, sendo que a primeira vale 25 pontos e a quarta 100 pontos. Segunda parte referente a atualização: deste ano: 100 pontos; entre 1 e 2 anos: 75 pontos; de 2 a 5 anos: 50 pontos; com mais de 5 anos: 25 pontos; Não possui: 0 pontos. Soma as duas partes e divide por dois.

¹⁸¹ Lei ou Decreto de criação da APA, seu Plano de Manejo, Zoneamento Ambiental, portarias, resoluções, instruções normativas, entre outros regulamentos e planos.

¹⁸² Plano Diretor Municipal; Plano de Recursos Hídricos; Zoneamento-Ecológico-Econômico; Plano de Manejo de outras Unidades de Conservação da Natureza, outros.

¹⁸³ Comentário: Exigência do Art. 24, VI, §1º a §4º da Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Em conformidade com regulamentos: Federais: 25 pontos; Estaduais: 25 pontos; Regionais: 25 pontos; Municipais: 25 pontos. Não: 0 pontos.

¹⁸⁴ Comentário: Orientação do Plano Nacional de Áreas Protegidas e da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Sim: 100 pontos; Não: 0 pontos.

¹⁸⁵ Comentário: Para ser uma UC deve se ter limites cartográficos definidos (Art. 2º, I da Lei n. 9.985/2000). Sistema Geodésico Brasileiro: Datum SIRGAS 2000, Sistema Universal Transverso de Mercator (UTM), fuso 23 K. Como parâmetros, temos a Lei n. 10.267/2001, seus decretos regulamentadores, Norma Técnica para georreferenciamento de Imóveis Rurais, Resolução IBGE n. 01/2005 e as Especificações e Normas Gerais para levantamentos GPS do IBGE. Não existem parâmetros para área urbana. Questão gradativa: Cada resposta vale 25 pontos. Não possui: 0 pontos.

12. Como foi elaborado o traçado dos limites cartográficos da APA (*layout*)?¹⁸⁶
- Os limites cartográficos são limites político-administrativos (ex.: um distrito de um município).
 - Os limites cartográficos são marcos físicos visíveis (ex.: cursos hídricos, estradas, linha de cumeada, entre outros.).
 - Os limites cartográficos são outras feições geográficas (cite):

INDICADOR INSUMOS

1. A APA possui gestor¹⁸⁷?
- a. É o presidente do órgão gestor da APA (ex.: Secretário Municipal de Ambiente).
 - b. É um servidor público não efetivo (somente com cargo em comissão ou contrato).
 - c. É um servidor público efetivo (com ou sem cargo em comissão).
 - d. É um representante do Conselho Gestor e/ou da comunidade local (com cargo em comissão ou contrato) ou de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).
 - e. Outra pessoa (cite):
2. O gestor da APA é qualificado e capacitado para exercer suas atividades?¹⁸⁸
- ele possui qualificação (Formação acadêmica que dê competência legal para atuar – ex.: o gestor é um biólogo, engenheiro ambiental, gestor ambiental ou possui alguma graduação com competência legal para atuar com gestor) no tema.
 - ele possui capacitação (treinamento) no tema.
 - Outra opção (cite):

2.1 Como foi feita a capacitação do gestor e com que frequência ela é refeita?¹⁸⁹

3. Qual infraestrutura de comunicação que a APA possui para sua operação cotidiana?¹⁹⁰
- telefone fixo
 - celular
 - rádio
 - internet
 - Outra opção (cite):
4. Quais instalações de apoio à gestão que a APA possui para sua operação cotidiana?¹⁹¹

¹⁸⁶ Comentário: o *layout* ou traçado de um limite cartográfico devem ser marcos visíveis para facilitar a gestão da área, principalmente a fiscalização. Marcos físicos visíveis: 100 pontos; limites político-administrativos ou outros: 50 pontos. Não possui limites definidos, não são claros ou são genéricos, p ex.: mata em uma localidade: 0 pontos.

¹⁸⁷ Comentário: Pessoa designada por meio de um ato da administração (ex.: portaria de nomeação) e com responsabilidade na administração da APA. Orientação do CNUC e do RMGA do INEA (2014) de existir um gestor. O ato administrativo de nomeação é aquele que legalmente dá a função ao servidor efetivo ou comissionado. Questão gradativa: a primeira vale 25 pontos e a quarta vale 100 pontos. Não possuir: 0 pontos.

¹⁸⁸ Comentário: Orientação do RMGA do IBAMA (2002) e INEA (2014). Além, segundo o art. 47 do Decreto-Lei n. 3.688/1941 o exercício ilegal de profissão é uma contravenção penal, o que se aplica no caso de cargo efetivo da administração pública, mas não há cargo em comissão. A primeira resposta vale 50 pontos e a segunda vale 50 pontos. Não possuir: 0 pontos.

¹⁸⁹ Comentário: Questão controle para verificar se o gestor realmente é capacitado.

¹⁹⁰ Comentário: Exigência Art. 2º, XVII da Lei n. 9.985/2000. Orientação do CNUC, RMGA do IBAMA (2002) e do INEA (2014). Cada resposta vale 25 pontos. Não possuir: 0 pontos.

¹⁹¹ Comentário: Exigência Art. 2º, XVII da Lei n. 9.985/2000. Orientação do CNUC, RMGA do IBAMA (2002) e do INEA (2014). Cada resposta vale 10 pontos, a exceção de sede e centro de visitantes que valem 20 pontos. Não possuir: 0 pontos.

- portaria ou portal
- centro de visitantes
- sede
- base operacional
- sanitários
- alojamento
- estacionamento
- guarita
- Outra opção (cite):

5. O gestor e sua equipe possuem equipamentos de trabalho para operação cotidiana da APA? Os equipamentos de trabalho são adequados (qualidade) e suficientes (quantidade) a operação cotidiana da APA? Eles estão sempre disponíveis?¹⁹²

6. O gestor e sua equipe possuem infraestrutura de transporte para operação cotidiana da APA? A infraestrutura de transporte é adequada (qualidade) e suficiente (quantidade) a operação cotidiana da APA? Ela está sempre disponível? Ela possui manutenção? Com que frequência é feita a manutenção?¹⁹³

7. Os usuários e moradores da APA têm acesso a infraestrutura urbana em zonas de ocupação controlada ou de expansão urbana?¹⁹⁴

- Abastecimento de água potável.
- Rede coletora e Estação de Tratamento de efluentes domésticos ou fossa séptica.
- Coleta e destinação adequada de resíduos sólidos gerados.
- Vias públicas, pavimentadas ou não-pavimentadas, e/ou trilhas.
- Fornecimento de luz por meio de rede de distribuição.
- Iluminação pública.
- Outra opção (cite):

8. Os usuários e moradores da APA têm acesso a serviços públicos em zonas de ocupação controlada ou de expansão urbana?¹⁹⁵

- Saúde
- Resgate e emergência.
- Segurança.
- Educação.
- Cultura.
- Outra opção (cite):

¹⁹² Comentário: equipamentos de informática (ex.: computador, impressora, etc.); equipamentos de medição (GPS, trena, clinômetro, altímetro, etc.), equipamentos de proteção individual (botas, perneiras, etc.), equipamentos para poda ou supressão vegetal (podão, motosserra, etc.), equipamentos de campo (ex.: sacos de dormir, barracas, etc.), entre outros. Orientação do RMGA do IBAMA (2002) e do INEA (2014). Disponibilidade: 25 pontos; Adequação: 25 pontos; Suficiência: 25 pontos; Manutenção: 25 pontos; Não possuir: 0 pontos.

¹⁹³ Comentário: Veículos automotores terrestres, tracionados ou não, aquáticos, aeronaves, de tração humana e/ou animal. Orientação do RMGA do IBAMA (2002) e do INEA (2014). Disponibilidade: 25 pontos; Adequação: 25 pontos; Suficiência: 25 pontos; Manutenção: 25 pontos; Não possuir: 0 pontos.

¹⁹⁴ Comentário: Exigência Resolução CONAMA n. 302/2002 e Estatuto das Cidades. Orientação: CNUC. Abastecimento de água potável, coleta e tratamento de efluentes sanitários e resíduos sólidos e fornecimento de energia valem 20 pontos. Vias e iluminação públicas valem 10 pontos. Não possuir: 0 pontos.

¹⁹⁵ Comentário: Exigência do Estatuto das Cidades. Orientação: CNUC. Cada resposta vale 20 pontos. Não possuir: 0 pontos.

9. Qual a origem dos recursos financeiros da APA?¹⁹⁶
- São oriundos de projetos ou doações particulares.
 - São oriundos de Fundos Ambientais (ex.: FUNBIO, FECAM, Fundo da Secretaria Municipal do Ambiente, entre outros).
 - São pertencentes ao órgão gestor da APA (ex.: rubrica no Planejamento Plurianual de uma Secretaria de Ambiente).
 - São verba própria destinada a APA.
 - Outras fontes (cite):
10. Os recursos financeiros da APA são suficientes (quantidade) para gestão, principalmente para as atividades cotidianas de operação? Não está incluso verba para pagamento e manutenção de pessoal.¹⁹⁷
11. Os recursos financeiros da APA são contínuos? São provisões anuais, bienais e quadrienais?¹⁹⁸
12. A APA conta com recursos humanos suficientes (quantidade) para gestão, principalmente para as atividades cotidianas de operação?¹⁹⁹ Quantos recursos humanos trabalham na APA? Cite suas atribuições:²⁰⁰
13. Os recursos humanos estão sempre disponíveis para atuar na APA?²⁰¹ São recursos humanos próprios da APA ou compartilhados com outro sítio ou setor do órgão gestor?²⁰²
14. Existem representantes das comunidades locais e/ou tradicionais na equipe gestora da APA?²⁰³ Cite função, cargo e atividades na estrutura administrativa do órgão gestor:²⁰⁴
15. Os recursos humanos da APA são qualificados para exercer suas atividades:²⁰⁵
- a. De 1 a 40% dos funcionários são qualificados.
 - b. De 41 a 60% dos funcionários são qualificados.
 - c. De 61 a 100% dos funcionários são qualificados.
 - d. Outra opção (cite):

¹⁹⁶ Comentário: Exigência do Art. 5º, XI e XII da Lei n. 9.985/2000 e do Art. 20, V do Decreto n. 4.340/2000.

Questão gradativa: cada resposta vale 25 pontos. Não possui: 0 pontos.

¹⁹⁷ Comentário: Exigência do Art. 5º, XI e XII da Lei n. 9.985/2000 e do Art. 20, V do Decreto n. 4.340/2000.

Questão gradativa: Sim: 100 pontos. Não: 0 pontos.

¹⁹⁸ Comentário: Exigência do Art. 5º, XI e XII da Lei n. 9.985/2000 e do Art. 20, V do Decreto n. 4.340/2000.

Anuais: 100 pontos; Bienal: 50 pontos; Quadrienal: 25 pontos. Não: 0 pontos.

¹⁹⁹ Comentário: Orientação: CNUC, RMGA do IBAMA (2002) e INEA (2014). Recursos humanos insuficientes: 25 pontos. Recursos humanos suficientes: 100 pontos. Não: 0 pontos.

²⁰⁰ Questões controle.

²⁰¹ Comentário: Orientação: RMGA do INEA (2014). Disponíveis: 100; Compartilhados: 50 pontos; Opcionais: 25 pontos; Não: 0 pontos.

²⁰² Questões controle.

²⁰³ Comentário: princípio da legitimidade e voz, governança conjunta e participação interativa. Sim: 100. Não: 0 pontos.

²⁰⁴ Questões controle.

²⁰⁵ Comentário: Orientação: RMGA do IBAMA (2002) e INEA (2014). Segundo o art. 47 do Decreto-Lei n. 3.688/1941 o exercício ilegal de profissão é uma contravenção penal, o que se aplica no caso de cargo efetivo da administração pública, mas não há cargo em comissão. Questão gradativa: primeira resposta: 25 pontos; segunda resposta: 50 pontos; terceira resposta: 100 pontos. Não: 0 pontos.

16. Os recursos humanos da APA são capacitados para exercer suas atividades:²⁰⁶
- De 1 a 40% dos funcionários são capacitados.
 - De 41 a 60% dos funcionários são capacitados.
 - De 61 a 100% dos funcionários são capacitados.
 - Outra opção (cite):

16.1 Como foi feita a capacitação dos recursos humanos da APA e com que frequência ela é refeita?²⁰⁷

INDICADOR PROCESSOS

1. A APA possui delimitação de suas terras com identificação das terras públicas, privadas, de posse e/ou tradicionais?²⁰⁸
- por meio de memorial descritivo.
 - com coleta de dados primários em campo.
 - em conformidade com o Sistema Geodésico Brasileiro.
 - por meio de Sistema de Informação Geográfica (SIG)
 - Outra opção (cite):

1.1 A APA possui terras sob qual domínio (privada; pública; posse; direito tradicional à terra e aos recursos naturais - ex.: comunidade quilombola, indígena, caçara, entre outros)? Diga a proporção (porcentagem) do domínio das terras da APA (ex.: 50% particulares; 50% públicas), cite:²⁰⁹

2. Existem usos e acessos dos recursos naturais e ocupações humanas em desacordo com o Plano de Manejo e o Zoneamento Ambiental²¹⁰? Em caso positivo, foram levantados os casos existentes em Zonas de Preservação da Vida Silvestre (ZPVS) e Zonas de Conservação da Vida Silvestre (ZCVS)²¹¹ e planejadas as desapropriações ou realocações de populações humanas para fins de preservação ambiental? Quantos casos foram registrados e quantos executados?²¹²

3. A APA possui Conselho Gestor?²¹³
- É consultivo.

²⁰⁶ Comentário: Orientação: RMGA do IBAMA (2002) e INEA (2014). Questão gradativa: primeira resposta: 25 pontos; segunda resposta: 50 pontos; terceira resposta: 100 pontos. Não: 0 pontos.

²⁰⁷ Questão controle: capacitação regular - mantém valores anteriores; capacitação irregular ou insuficiente: reduz valores a metade; sem capacitação: zera valores anteriores.

²⁰⁸ Comentário: Exigência do Art. 43 da Lei n. 9.985/2000 e da IN ICMBio n. 05/2008. Cada resposta vale 25 pontos. Não: 0 pontos.

²⁰⁹ Comentário: Exigência do Art. 43 da Lei n. 9.985/2000 e da IN ICMBio n. 05/2008. Questão controle.

²¹⁰ Ex.: Ocupação humana em áreas restritivas como Zonas de Preservação da Vida Silvestre (ZPVS) ou Zonas de Conservação da Vida Silvestre (ZCVS); ocupação humana fora do padrão das restrições de uso e cobertura da terra do Plano de Manejo e seu Zoneamento Ambiental (lote mínimo de 600m², ocupação máxima de 50% do lote, entre outros).

²¹¹ Zonas de Preservação da Vida Silvestre (ZPVS) ou Zonas de Conservação da Vida Silvestre (ZCVS) e outras zonas similares com caráter restritivo de uso e cobertura da terra.

²¹² Comentário: Exigência dos Art. 42 e 45 da Lei n. 9.985/2000 e da IN ICMBio n. 05/2008. Verificação do instrumento de desapropriação direta e indireta. Situação fundiária regularizada: 100 pontos; Situação fundiária parcialmente regularizada: 50 pontos; Somente possui levantamento da situação fundiária: 25 pontos; Situação fundiária não regularizada ou sem levantamento: 0 pontos.

²¹³ Comentário: Exigência do Art. 15, §5º da Lei n. 9.985/2000 e do Art. 17 do Decreto n. 4.340/2002. Conselho Consultivo: 50 pontos; Conselho Deliberativo: 100 pontos.

- b) É deliberativo.
c) Outra opção (cite):

4. O Conselho Gestor foi criado por meio de Portaria ou outro regulamento legal (Lei ou Decreto)? A composição das instituições com assento no Conselho Gestor foi feita por meio de Portaria ou outro regulamento legal? Os representantes determinados pelas instituições para serem Conselheiros possuem ato e termo de posse²¹⁴

5. Como foi o processo de escolha das instituições que compõe o Conselho Gestor?²¹⁵
- Indicação do órgão gestor.
 - Pretensão de um ator social.
 - Pretensão de uma instituição.
 - Eleição.
 - Pretensão da comunidade local.
 - Outra opção (cite):

5.1 Como foi o processo de escolha dos Conselheiros (indivíduos) que representam as instituições no Conselho Gestor?²¹⁶

- Indicação do órgão gestor.
- Pretensão de um ator social.
- Pretensão da instituição.
- Eleição na instituição.
- Pretensão da comunidade local.
- Outra opção (cite):

6 Existe paridade nas representações entre os três setores da sociedade (Estado; empresariado; Sociedade Civil Organizada)? De a proporção:²¹⁷

6.1 Os assentos do Conselho Gestor são ocupados de forma equitativa entre os estratos da sociedade civil organizada (Organizações Não Governamentais; Associações; Cooperativas; Grupos sociais; entre outros)? De a proporção:²¹⁸

7. Existe equidade de gênero nas representações? De a proporção:²¹⁹

²¹⁴ Comentário: Exigência da IN ICMBio n. 09/2014. Ato de criação do Conselho: 50 pontos; Ato de composição do Conselho Gestor: 25 pontos; Ato e termo de posse dos Conselheiros: 25 pontos; Não: 0 pontos.

²¹⁵ Comentário: Exigência do Art. 2º, VII; Art. 3º, c e d; Questão gradativa dividida em duas. Primeira resposta: 10 pontos; resposta: 20 pontos; terceira resposta: 30 pontos; quarta resposta: 40 pontos; quinta resposta; 50 pontos; Não possui: 0 pontos.

²¹⁶ Questão controle. Questão gradativa dividida em duas. Questão gradativa dividida em duas. Primeira resposta: 10 pontos; resposta: 20 pontos; terceira resposta: 30 pontos; quarta resposta: 40 pontos; quinta resposta; 50 pontos; Não possui: 0 pontos.

²¹⁷ Comentário: Exigência do Art. 17, §3º do Decreto n. 4.340/2002. Sim: 100 pontos. Não: 0 pontos.

²¹⁸ Questão controle. Exigência do Art. 17, §1º e §2º do Decreto n. 4.340/2002. Em caso negativo, reduz o valor da questão anterior pela metade.

²¹⁹ Comentário: Princípio da Boa governança e Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 5 para 2030; Exigência do item 1.1, XX do Decreto n. 5758/2006. Sim: 100 pontos. Não: 0 pontos.

8. As reuniões do Conselho Gestor são anunciadas para o público em geral poder participar?²²⁰ Com é feita essa comunicação ao público? Quantas reuniões ordinárias contaram com participação do público em geral nos últimos dois anos?

8.1 Com que frequência o conselho (reuniões ordinárias) se reúne? O conselho dispõe de atas aprovadas nos últimos dois anos?²²¹

8.2 Existe um controle da presença das instituições com assento no conselho durante as reuniões ordinárias? Como este controle é feito? Existem instituições com assento no Conselho com ausência em reuniões ordinárias superior ao limitado pelo regimento interno? Alguma instituição já foi retirada do Conselho por excesso de ausência em reuniões ordinárias?²²²

9. O Conselho Gestor da APA possui regimento interno?²²³

- aprovado pelo Conselho Gestor.
- com regulamentação legal.
- atualizado (a cada nova composição do conselho, ou seja, dois anos).
- Outra opção (cite).

10. Os representantes do Conselho Gestor da APA são capacitados (treinamento) para exercer suas atividades?²²⁴

- Os conselheiros são capacitados.
- Os conselheiros conhecem suas atribuições e responsabilidades.
- Outra opção (cite):

10.1 Qual é a frequência da capacitação (treinamento) do Conselho Gestor? Como ela é realizada?²²⁵

11. Como é feito o processo de comunicação da gestão da APA?²²⁶

- a) Possui somente comunicação interna entre os Gestores e o Conselho Gestor sobre as resoluções, decisões, moções, proposições e recomendações.
- b) Possui comunicação interna (entre gestores e o conselho) e externa dos gestores e do conselho para a comunidade local sobre as resoluções, decisões, moções, proposições e recomendações.

²²⁰ Comentário: Exigência do Art. 18, 27, 28 e 29 da IN ICMBio n. 09/2014, Art. 5º, III da Lei n. 9.985/2000 e 1.1, XVIII e XX do Decreto n. 5758/2006. Ampla publicidade: Sim – 50 pontos; Parcial – 25 pontos; Não – 0 pontos.

²²¹ Questão controle. Comentário: Exigência dos Art. 23 e 24, III da IN ICMBio n. 09/2014. Funcionamento adequado: Sim – 25 pontos; Parcial – 12,5 pontos; Não – 0 pontos.

²²² Questão controle. Comentário: Exigência dos Art. 23 e 24, III e 26 da IN ICMBio n. 09/2014. Controle adequado: Sim – 25 pontos; parcial – 12,5 pontos; Não – 0 pontos.

²²³ Comentário: Exigência do Art. 10, I; Art. 20, I do Decreto n. 4.340/2002; Art. 23 e 24 da IN ICMBio n. 09/2014. Aprovado: 50 pontos; regulamentado: 25 pontos; Atualizado: 25 pontos. Não: 0 pontos.

²²⁴ Comentário: Exigência do Art. 3º, e; f; Art. 9º, IV da IN ICMBio n. 09/2014. Cada resposta 50 pontos. Não: 0 pontos.

²²⁵ Questão controle. Contínuo ou a cada ciclo do Conselho: mantém resultados anteriores; Pontual: reduz à metade o valor anterior; Não: zera resultado anterior.

²²⁶ Comentário: Exigência do Art. 3º, II, a; b; g da IN ICMBio n. 09/2014; Art. 5º, III da Lei n. 9.985/2000 e do item 1.1, XVIII e XX do Decreto n. 5758/2006. Questão gradativa: Primeira vale 25 pontos e quarta vale 100 pontos. Não: 0 pontos.

- c) Possui comunicação interna e externa sobre as resoluções, decisões, moções, proposições e recomendações por meios físicos ou digitais de forma ocasional (ex.: painéis, informes ou jornais).
- d) Possui comunicação com transparência plena das informações públicas (disposição de todas as informações sobre a APA em meio físico e digital).
- e) Outra opção (cite):

11.1 Com qual frequência é feita o processo de comunicação da gestão da APA? Cite diferenciando a comunicação interna e externa:²²⁷

11.2 Os conselheiros levam as discussões e/ou deliberações do Conselho Gestor e/ou do órgão gestor para as intuições a qual representa? Os conselheiros trazem ao Conselho Gestor demandas das intuições a qual representa? Cite exemplos dos últimos dois anos:²²⁸

12. A APA realiza atividades de educação ambiental?²²⁹

- a) por meio de atividades pontuais do ensino não-formal à usuários dos recursos naturais, visitantes e moradores (ex.: campanhas pontuais e midiáticas de comunicação ou sensibilização).
- b) por meio de atividades contínuas do ensino não-formal à usuários dos recursos naturais, visitantes e moradores.
- c) por meio de atividades pontuais do ensino não-formal e formal (ex.: ações pontuais com alunos da rede de ensino municipal), pesquisa (ex.: apoio a projetos de pesquisa) e cultura (ex.: apoio a manifestações culturais locais com relação ao meio ambiente).
- d) por meio de atividades contínuas do ensino formal e não-formal, pesquisa e cultura (ex.: Programa de Ensino e Pesquisa).
- e) Outra opção (cite):

12.1 Cite as ações de educação ambiental realizadas nos últimos dois anos:²³⁰

13. A visitação é controlada na APA?²³¹

- pelo órgão gestor em parte das áreas públicas;
- pelo órgão gestor em todas as áreas públicas;
- pelos proprietários em parte das propriedades privadas.
- pelos proprietários em todas as propriedades privadas.
- Outra opção (cite):

13.1 A pesquisa científica é controlada na APA?²³²

- pelo órgão gestor em parte das áreas públicas;
- pelo órgão gestor em todas as áreas públicas;
- pelos proprietários em parte das propriedades privadas.

²²⁷ Questão controle.

²²⁸ Questão controle. Cada não reduz 25 pontos. Em caso de o Conselho possuir somente comunicação interna mantêm-se os 25 pontos.

²²⁹ Comentário: Exigência do Art. 13, IV e V da Lei n. 9.795/1999; Art. 40, XII e XIII da Lei n. 9.985/2000. Questão gradativa: primeira vale 25 pontos e quarta vale 100 pontos. Não: 0 pontos.

²³⁰ Questão controle.

²³¹ Comentário: Exigência do Art. 15, §3º e §4º da Lei n. 9.985/2000. Questão dividida em duas: Primeira e terceira respostas valem 12,5 pontos cada. Segunda e quarta respostas valem 25 pontos cada.

²³² Comentário: Exigência do Art. 15, §3º e §4º da Lei n. 9.985/2000. Primeira e terceira respostas valem 12,5 pontos cada. Segunda e quarta respostas valem 25 pontos cada.

- pelos proprietários em todas as propriedades privadas.

Outra opção (cite):

13.2 Como o órgão gestor controla a visitação e pesquisa científica em propriedades públicas? Cite:²³³

13.3 Como o órgão gestor acompanha o controle da visitação e pesquisa científica em propriedades privadas executado pelos proprietários? Cite:²³⁴

14 O gestor promove o controle do uso e acesso aos recursos naturais e da ocupação na APA:²³⁵

- por meio de Licenciamento Ambiental, emissões de Autorizações Ambientais e celebração de acordos de gestão.
- por meio de fiscalização emergencial, flagrante, Ordem de Fiscalização²³⁶, Ordem de Serviço ou Serviço Dirigido, entre outros;
- por meio de fiscalização programada ou preventiva (ex.: rondas regulares);
- por meio de fiscalização educativa (ex. ações informativas ou de notificação).
- por meio de Monitoramento Ambiental da APA²³⁷.
- Outra opção (cite):

15 O planejamento constante no Plano de Manejo, Plano Operacional, Plano de Trabalho, Plano de Ação ou outra forma de instrução para operação da APA são executados de que forma?²³⁸

- De forma pontual ou motivada por situações críticas, conflitos, interesses particulares ou objetivos específicos de grupos ou atores.
- Conforme os programas, projetos e ações descritos nos planos.
- De forma contínua.
- De forma colaborativa.
- Outros (cite):

15.1 Existem parcerias, convênios, acordos e/ou cooperações firmados, oficialmente ou extraoficialmente, entre o órgão gestor com instituições, associações, organizações e/ou grupos com atuação local²³⁹ na área ambiental para promoção de programas, projetos e ações de gestão na APA? Cite os realizados nos últimos dois anos:²⁴⁰

INDICADOR PRODUTOS E SERVIÇOS/RESULTADOS

²³³ Questão controle.

²³⁴ Questão controle.

²³⁵ Comentário: Exigência do Art. 15, II da Lei n. 9.985/2000 e da Portaria IBAMA n. 24/2016. Cada questão vale 20 pontos. Não: 0 pontos.

²³⁶ Resultante de denúncia, determinação judicial, requisição do Ministério Público, solicitação de autoridade policial, órgão de ouvidoria ou Procuradoria, entre outros.

²³⁷ Monitoramento da Qualidade Ambiental, Monitoramento Socioambiental, Monitoramento da Biodiversidade e Monitoramento do Uso e Cobertura da Terra em ambiente de Sistema de Informações Geográficas (SIG).

²³⁸ Comentário: Exigência da IN ICMBio n. 07/2017; Art. 28 da Lei n. 9.985/2000. Orientação: RMGA do IBAMA (2002) e do INEA (2014). Primeira resposta somente: 25 pontos; segunda resposta: 50 pontos; Terceira e quarta respostas: 25 pontos cada. Não: 0 pontos.

²³⁹ Instituições de ensino e pesquisa; empresariado; sociedade civil organizada; comunidades locais; comunidades tradicionais, entre outros.

²⁴⁰ Questão controle.

1. A APA promove avaliação da sua gestão?²⁴¹
 - Monitoramento da quantidade e qualidade dos ecossistemas (ex.: redução ou aumento da cobertura florestal na APA).
 - Avaliação do acesso e uso dos recursos naturais e da ocupação no interior da APA.
 - Avaliação do grau de Eficiência da gestão (ex.: aplicação do método Rappam para avaliar a eficiência da gestão da APA em ciclos temporais de gestão).
 - Monitoramento Ambiental da APA²⁴².
 - Outra opção (cite):

2. Com que frequência se avalia a gestão da APA?²⁴³
 - a. Avaliação pontual.
 - b. Avaliação em ciclos²⁴⁴.
 - c. Avaliação contínua.
 - d. Outros (cite):

3. Os dados da avaliação da gestão encontram-se disponíveis? ²⁴⁵
 - a) Somente em comunicação interna entre os Gestores e o Conselho Gestor.
 - b) Possui comunicação interna (entre gestores e o conselho) e externa dos gestores e do conselho para a comunidade local por meios físicos.
 - c) Possui comunicação interna e externa dos gestores e do conselho para a comunidade local por meio digital.
 - d) Possui comunicação com transparência plena de todos os dados relativos à gestão.
 - e) Outra opção (cite):

4. Com que frequência se avalia o planejamento constante no Plano de Manejo, Plano Operacional, Plano de Trabalho, Plano de Ação ou outra forma de instrução para operação da APA?²⁴⁶
 - e. Avaliação pontual.
 - f. Avaliação em ciclos²⁴⁷.
 - g. Avaliação contínua.
 - h. Outros (cite):

5. Os dados da avaliação do planejamento constante no Plano de Manejo, Plano Operacional, Plano de Trabalho, Plano de Ação ou outra forma de instrução para operação da APA encontram-se disponíveis a sociedade?²⁴⁸
 - a. Somente em comunicação interna entre os Gestores e o Conselho Gestor.

²⁴¹ Comentário: Exigência do Art. 4º, I e VII da IN ICMBio n. 09/2014 e Art. 1º IN ICMBio n. 03/2017.

Orientação RMGA do IBAMA (2002) e do INEA (2014). Questão gradativa: primeira vale 25 pontos à quarta que vale 100 pontos.

²⁴² Monitoramento da Qualidade Ambiental, Monitoramento Socioambiental, Monitoramento da Biodiversidade e Monitoramento do Uso e Cobertura da Terra em ambiente de Sistema de Informações Geográficas.

²⁴³ Comentário: Exigência Art. 12 da IN ICMBio n. 03/2017. Orientação RMGA do IBAMA (2002) e do INEA (2014). Questão gradativa: primeira resposta: 25 pontos; segunda: 50 pontos; terceira: 100 pontos.

²⁴⁴ Ex.: conforme revisão do Plano de Manejo.

²⁴⁵ Comentário: Exigência do Art. 14 da IN ICMBio n. 03/2017. Questão gradativa: primeira vale 25 pontos à quarta que vale 100 pontos.

²⁴⁶ Comentário: Orientação RMGA do IBAMA (2002) e do INEA (2014). Questão gradativa: primeira resposta: 25 pontos; segunda: 50 pontos; terceira: 100 pontos.

²⁴⁷ Ex.: conforme revisão do Plano de Manejo.

²⁴⁸ Comentário: Exigência do Art. 14 da IN ICMBio n. 03/2017. Questão gradativa: primeira vale 25 pontos à quarta que vale 100 pontos.

- b. Possui comunicação interna (entre gestores e o conselho) e externa dos gestores e do conselho para a comunidade local por meios físicos.
- c. Possui comunicação interna e externa dos gestores e do conselho para a comunidade local por meio digital.
- d. Possui comunicação com transparência plena de todos os dados relativos ao planejamento operacional.
- e. Outra opção (cite):

6. A APA realizou programas, projetos e ações de promoção, indução, orientação e potencialização de **Boas Práticas Agrícolas / Práticas Agrícolas Tradicionais Sustentáveis**?²⁴⁹

- a. Executou de 1 a 40% das metas planejadas.
- b. Executou de 41 a 60% das metas planejadas.
- c. Executou de 61 a 100% das metas planejadas.
- d. Outra opção (cite):

6.1 Quais ações foram realizadas nos últimos dois anos?²⁵⁰

7. A APA realizou programas, projetos e ações de promoção, indução, orientação e potencialização ao **Uso Sustentável**?²⁵¹

- a. Executou de 1 a 40% das metas planejadas.
- b. Executou de 41 a 60% das metas planejadas.
- c. Executou de 61 a 100% das metas planejadas.
- d. Outra opção (cite):

7.1 Quais ações foram realizadas nos últimos dois anos?

8. A APA realizou programas, projetos e ações de promoção, indução, orientação e potencialização do **Manejo da Biodiversidade**?

- a. Executou de 1 a 40% das metas planejadas.
- b. Executou de 41 a 60% das metas planejadas.
- c. Executou de 61 a 100% das metas planejadas.
- d. Outra opção (cite):

8.1 Quais ações foram realizadas nos últimos dois anos?

9. A APA realizou programas, projetos e ações de promoção, indução, orientação e potencialização do **Uso Público**?

- a. Executou de 1 a 40% das metas planejadas.
- b. Executou de 41 a 60% das metas planejadas.
- c. Executou de 61 a 100% das metas planejadas.
- d. Outra opção (cite):

²⁴⁹ Comentário: Os resultados (questões de 6 à 24 deste item) tiveram como base os programas, subprogramas, projetos e ações orientados pelo RMGA do IBAMA (2002) e do INEA (2014) para APAs. Questão gradativa: primeira resposta: 25 pontos; segunda: 50 pontos; terceira: 100 pontos.

²⁵⁰ Questão controle (questões de 6.1 à 24.1 deste item), de acordo com ciclo de recomposição do Conselho Gestor.

²⁵¹ Do solo, dos recursos naturais, da biodiversidade (fauna e flora).

9.1 Quais ações foram realizadas nos últimos dois anos?

10. A APA realizou programas, projetos e ações de promoção, indução, orientação e potencialização do **Saneamento Ambiental**?

- a. Executou de 1 a 40% das metas planejadas.
- b. Executou de 41 a 60% das metas planejadas.
- c. Executou de 61 a 100% das metas planejadas.
- d. Outra opção (cite):

10.1 Quais ações foram realizadas nos últimos dois anos?

11. A APA realizou programas, projetos e ações de promoção, indução, orientação e potencialização da **Cooperação Interinstitucional**?

- a. Executou de 1 a 40% das metas planejadas.
- b. Executou de 41 a 60% das metas planejadas.
- c. Executou de 61 a 100% das metas planejadas.
- d. Outra opção (cite):

11.1 Quais ações foram realizadas nos últimos dois anos?

12. A APA realizou programas, projetos e ações de promoção, indução, orientação e potencialização da **Comunicação Social**?

- a. Executou de 1 a 40% das metas planejadas.
- b. Executou de 41 a 60% das metas planejadas.
- c. Executou de 61 a 100% das metas planejadas.
- d. Outra opção (cite):

12.1 Quais ações foram realizadas nos últimos dois anos?

13. A APA realizou programas, projetos e ações de promoção, indução, orientação e potencialização da **Educação Ambiental**?

- a. Executou de 1 a 40% das metas planejadas.
- b. Executou de 41 a 60% das metas planejadas.
- c. Executou de 61 a 100% das metas planejadas.
- d. Outra opção (cite):

13.1 Quais ações foram realizadas nos últimos dois anos?

14. A APA realizou programas, projetos e ações de **Monitoramento Socioambiental**?

- a. Executou de 1 a 40% das metas planejadas.
- b. Executou de 41 a 60% das metas planejadas.
- c. Executou de 61 a 100% das metas planejadas.
- d. Outra opção (cite):

14.1 Quais ações foram realizadas nos últimos dois anos?

15. A APA realizou programas, projetos e ações de **Monitoramento da Biodiversidade**?

- a. Executou de 1 a 40% das metas planejadas.
- b. Executou de 41 a 60% das metas planejadas.
- c. Executou de 61 a 100% das metas planejadas.
- d. Outra opção (cite):

15.1 Quais ações foram realizadas nos últimos dois anos?

16. A APA realizou programas, projetos e ações de **Restauração, Recuperação e Reabilitação de Áreas Degradadas**?

- a. Executou de 1 a 40% das metas planejadas.
- b. Executou de 41 a 60% das metas planejadas.
- c. Executou de 61 a 100% das metas planejadas.
- d. Outra opção (cite):

16.1 Quais ações foram realizadas nos últimos dois anos?

17. A APA realizou programas, projetos e ações de **Controle e Fiscalização Ambiental**?

- a. Executou de 1 a 40% das metas planejadas.
- b. Executou de 41 a 60% das metas planejadas.
- c. Executou de 61 a 100% das metas planejadas.
- d. Outra opção (cite):

17.1 Quais ações foram realizadas nos últimos dois anos?

18. A APA realizou programas, projetos e ações de promoção, indução, orientação e potencialização da **Administração/Gerenciamento/Operação**?

- a. Executou de 1 a 40% das metas planejadas.
- b. Executou de 41 a 60% das metas planejadas.
- c. Executou de 61 a 100% das metas planejadas.
- d. Outra opção (cite):

18.1 Quais ações foram realizadas nos últimos dois anos?

19. A APA realizou programas, projetos e ações de promoção, indução, orientação e potencialização da **Governança**?

- a. Executou de 1 a 40% das metas planejadas.
- b. Executou de 41 a 60% das metas planejadas.
- c. Executou de 61 a 100% das metas planejadas.
- d. Outra opção (cite):

19.1 Quais ações foram realizadas nos últimos dois anos?

20. A APA realizou programas, projetos e ações de promoção, indução, orientação e potencialização da **Pesquisa**?

- a. Executou de 1 a 40% das metas planejadas.
- b. Executou de 41 a 60% das metas planejadas.
- c. Executou de 61 a 100% das metas planejadas.
- d. Outra opção (cite):

20.1 Quais ações foram realizadas nos últimos dois anos?

21. A APA realizou programas, projetos e ações de implantação e manutenção da **Infraestrutura e Equipamentos**?

- a. Executou de 1 a 40% das metas planejadas.
- b. Executou de 41 a 60% das metas planejadas.
- c. Executou de 61 a 100% das metas planejadas.
- d. Outra opção (cite):

21.1 Quais ações foram realizadas nos últimos dois anos?

22. A APA realizou ações de **Medidas Compensatórias de Impactos Ambientais Negativos**?

- a. Executou de 1 a 40% das medidas compensatórias estabelecidas pelos órgãos executores ambientais conforme condicionantes ambientais de Licenças/Autorizações Ambientais de atividades, obras ou intervenções localizadas no interior da APA.
- b. Executou de 41 a 60% das medidas compensatórias estabelecidas pelos órgãos executores ambientais conforme condicionantes ambientais de Licenças/Autorizações Ambientais de atividades, obras ou intervenções localizadas no interior da APA.
- c. Executou de 61 a 100% das medidas compensatórias estabelecidas pelos órgãos executores ambientais conforme condicionantes ambientais de Licenças/Autorizações Ambientais de atividades, obras ou intervenções localizadas no interior da APA.
- d. Outra opção (cite):

22.1 Quais ações foram realizadas nos últimos dois anos?

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

1. O Roteiro Metodológico para Gestão de Áreas de Proteção Ambiental (IBAMA, 2002) é utilizado como subsídio à gestão da APA? Cite como:
2. Outro Roteiro Metodológico ou documento de orientação similar é utilizado como subsídio à gestão da APA? Cite o Roteiro Metodológico ou documento e como ele é utilizado na gestão da APA:
3. Quais os principais problemas que você identifica na gestão da APA?
4. Quais as suas sugestões para solucionar ou mitigar estes problemas?

5. Quais são suas críticas ao questionário apresentado?

APÊNDICE C – Quadro Sistematizado para Avaliação do Grau de Estabelecimento de Áreas de Proteção Ambiental (AGEAPA)

Índice (0-100)	Pesos de ponderação (1-5)	Indicadores	Valores (Indicador) 0-100	Fatores (critérios)	Valores (ranqueamento) 0-100	
	1	Contexto		1. Existência e adequação da consulta pública relativa ao processo de criação		
				2. Representatividade da consulta pública relativa ao processo de criação		
				3. Suficiência da consulta pública relativa ao processo de criação		
				4. Existência e adequação do regulamento legal de criação		
	3	Planejamento			1. Adequação dos objetivos	
					2. Existência e adequação do Plano de Manejo	
					3. Regulamentação do Plano de Manejo	
					4. Participação e representatividade do Plano de Manejo	
					5. Existência e adequação do Zoneamento Ambiental	
					6. Regulamentação adequação do Zoneamento Ambiental	
					7. Participação e representatividade do Zoneamento Ambiental	
					8. Existência e adequação do Planejamento Operacional	
					9. Adequação a regulamentos legais da região	
					10. Adequação a direitos tradicionais, históricos e consuetudinários	
					11. Existência e adequação da delimitação dos limites cartográficos	
					12. Apropriação do layout	
	4	Insumos			1. Existência e representação do Gestor	
2. Capacitação e qualificação do Gestor						
3. Existência da infraestrutura de comunicação						

				4. Existência das instalações de apoio à gestão	
				5. Existência, disponibilidade, adequação e suficiência dos equipamentos de trabalho	
				6. Existência, disponibilidade, adequação e suficiência da infraestrutura de transporte	
				7. Existência de infraestrutura urbana para os usuários e moradores	
				8. Existência dos serviços públicos para os usuários e moradores	
				9. Existência e seguridade dos recursos financeiros	
				10. Suficiência dos recursos financeiros	
				11. Continuidade dos recursos financeiros	
				12. Existência e suficiência de recursos humanos	
				13. Disponibilidade dos recursos humanos	
				14. Representatividade dos recursos humanos/gestão conjunta	
				15. Qualificação dos recursos humanos	
				16. Capacitação dos recursos humanos	
3	Processos			1. Existência e adequação da delimitação das áreas públicas, privadas, de posse e/ou tradicionais	
				2. Segurança dos direitos à terra e aos recursos naturais	
				3. Existência e autoridade do Conselho Gestor	
				4. Regulamentação do Conselho Gestor	
				5. Representatividade do Conselho Gestor	
				6. Paridade do Conselho Gestor	
				7. Equidade de gênero do Conselho Gestor	
				8. Participação no Conselho Gestor	
				9. Existência, regulamentação e adequação do Regimento Interno	
				10. Capacitação dos conselheiros	
				11. Existência e adequação dos processos de comunicação	
				12. Realização de atividades de educação ambiental	
				13. Controle de visitantes	
				13.1 Controle da pesquisa	
				14. Controle do uso e cobertura da terra e do uso e acesso aos recursos naturais	

				15. Execução do planejamento operacional	
5	Produtos e Serviços/Resultados			1. Existência e adequação da avaliação da gestão	
				2. Ciclo de avaliação da gestão	
				3. Transparência da avaliação da gestão	
				4. Ciclo de avaliação do planejamento operacional	
				5. Transparência da avaliação do planejamento operacional	
				6. Boas Práticas Agrícolas / Práticas Agrícolas Tradicionais Sustentáveis	
				7. Uso Sustentável	
				8. Manejo da Biodiversidade	
				9. Uso Público	
				10. Saneamento Ambiental	
				11. Cooperação Interinstitucional	
				12. Comunicação Social	
				13. Educação Ambiental	
				14. Monitoramento Socioambiental	
				15. Monitoramento da Biodiversidade	
				16. Restauração, Recuperação e Reabilitação de Áreas Degradadas	
				17. Controle e Fiscalização Ambiental	
				18. Administração/Gerenciamento/Operação	
				19. Governança	
				20. Pesquisa	
				21. Infraestrutura e Equipamentos	
				22. Medidas Compensatórias	

Elaborado pelo autor (2019) com base em Becerra e Bravo (2008), Hockings (2004), Hockings e Dudley (2008, p. 100-101), Coad et al. (2015) e Leverington et al. (2010).

APÊNDICE D – Estudos piloto

Tabela 43: AGEAPA da APA Federal 1

Índice (0-100)	Pesos de ponderação (1-5)	Indicadores	Valores (Indicador) 0-100	Fatores (critérios)	Valores (ranqueamento) 0-100
51,07	1	Contexto	56,87	5. Existência e adequação da consulta pública relativa ao processo de criação	50
				6. Representatividade da consulta pública relativa ao processo de criação	87,5
				7. Suficiência da consulta pública relativa ao processo de criação	50
				8. Existência e adequação do regulamento legal de criação	40
	3	Planejamento	29,17	13. Adequação dos objetivos	87,5
				14. Existência e adequação do Plano de Manejo	25
				15. Regulamentação do Plano de Manejo	0
				16. Participação e representatividade do Plano de Manejo	75
				17. Existência e adequação do Zoneamento Ambiental	25
				18. Regulamentação adequação do Zoneamento Ambiental	0
				19. Participação e representatividade do Zoneamento Ambiental	75
				20. Existência e adequação do Planejamento Operacional	62,5
				21. Adequação a regulamentos legais da região	0
				22. Adequação a direitos tradicionais, históricos e consuetudinários	0
	4	Insumos	59,69	17. Existência e representação do Gestor	75
				18. Capacitação e qualificação do Gestor	100

				19. Existência da infraestrutura de comunicação	50
				20. Existência das instalações de apoio à gestão	30
				21. Existência, disponibilidade, adequação e suficiência dos equipamentos de trabalho	75
				22. Existência, disponibilidade, adequação e suficiência da infraestrutura de transporte	100
				23. Existência de infraestrutura urbana para os usuários e moradores	100
				24. Existência dos serviços públicos para os usuários e moradores	100
				25. Existência e seguridade dos recursos financeiros	50
				26. Suficiência dos recursos financeiros	0
				27. Continuidade dos recursos financeiros	0
				28. Existência e suficiência de recursos humanos	25
				29. Disponibilidade dos recursos humanos	100
				30. Representatividade dos recursos humanos/gestão conjunta	0
				31. Qualificação dos recursos humanos	100
				32. Capacitação dos recursos humanos	50
3	Processos	45,5	16. Existência e adequação da delimitação das áreas públicas, privadas, de posse e/ou tradicionais	0	
			17. Segurança dos direitos à terra e aos recursos naturais	0	
			18. Existência e autoridade do Conselho Gestor	50	
			19. Regulamentação do Conselho Gestor	100	
			20. Representatividade do Conselho Gestor	60	
			21. Paridade do Conselho Gestor	50	
			22. Equidade de gênero do Conselho Gestor	0	
			23. Participação no Conselho Gestor	62,5	
			24. Existência, regulamentação e adequação do Regimento Interno	50	
			25. Capacitação dos conselheiros	100	
			26. Existência e adequação dos processos de comunicação	25	
			27. Realização de atividades de educação ambiental	25	
			28. Controle de visitantes e da pesquisa	0	

				29. Controle do uso e cobertura da terra e do uso e acesso aos recursos naturais	60
				30. Execução do planejamento operacional	100
5	Produtos e Serviços/Resultados	61,36	23. Existência e adequação da avaliação da gestão	100	
			24. Ciclo de avaliação da gestão	100	
			25. Transparência da avaliação da gestão	50	
			26. Ciclo de avaliação do planejamento operacional	100	
			27. Transparência da avaliação do planejamento operacional	50	
			28. Boas Práticas Agrícolas / Práticas Agrícolas Tradicionais Sustentáveis	100	
			29. Uso Sustentável	100	
			30. Manejo da Biodiversidade	50	
			31. Uso Público	25	
			32. Saneamento Ambiental	25	
			33. Cooperação Interinstitucional	25	
			34. Comunicação Social	0	
			35. Educação Ambiental	100	
			36. Monitoramento Socioambiental	25	
			37. Monitoramento da Biodiversidade	100	
			38. Restauração, Recuperação e Reabilitação de Áreas Degradadas	0	
			39. Controle e Fiscalização Ambiental	100	
			40. Administração/Gerenciamento/Operação	50	
			41. Governança	50	
			42. Pesquisa	100	
			43. Infraestrutura e Equipamentos	100	
			44. Medidas Compensatórias	0	

Elaborado pelo autor (2019). Eficiência da gestão total: Alta (>60%), Média (40-60%) e Baixa (≤40%) eficiência da gestão. Legenda: Negrito – valores baixos.

Tabela 44: AGEAPA da APA Federal 2

Índice (0-100)	Pesos de ponderação (1-5)	Indicadores	Valores (Indicador) 0-100	Fatores (critérios)	Valores (ranqueamento) 0-100
53,9	1	Contexto	46,25	9. Existência e adequação da consulta pública relativa ao processo de criação	50
				10. Representatividade da consulta pública relativa ao processo de criação	50
				11. Suficiência da consulta pública relativa ao processo de criação	25
				12. Existência e adequação do regulamento legal de criação	60
	3	Planejamento	68,75	25. Adequação dos objetivos	0
				26. Existência e adequação do Plano de Manejo	50
				27. Regulamentação do Plano de Manejo	100
				28. Participação e representatividade do Plano de Manejo	100
				29. Existência e adequação do Zoneamento Ambiental	25
				30. Regulamentação adequação do Zoneamento Ambiental	100
				31. Participação e representatividade do Zoneamento Ambiental	100
				32. Existência e adequação do Planejamento Operacional	75
				33. Adequação a regulamentos legais da região	25
				34. Adequação a direitos tradicionais, históricos e consuetudinários	100
	4	Insumos	66,87	33. Existência e representação do Gestor	75
				34. Capacitação e qualificação do Gestor	100
				35. Existência da infraestrutura de comunicação	50
36. Existência das instalações de apoio à gestão				20	

				37. Existência, disponibilidade, adequação e suficiência dos equipamentos de trabalho	100
				38. Existência, disponibilidade, adequação e suficiência da infraestrutura de transporte	50
				39. Existência de infraestrutura urbana para os usuários e moradores	50
				40. Existência dos serviços públicos para os usuários e moradores	50
				41. Existência e seguridade dos recursos financeiros	50
				42. Suficiência dos recursos financeiros	100
				43. Continuidade dos recursos financeiros	100
				44. Existência e suficiência de recursos humanos	25
				45. Disponibilidade dos recursos humanos	100
				46. Representatividade dos recursos humanos/gestão conjunta	0
				47. Qualificação dos recursos humanos	100
				48. Capacitação dos recursos humanos	100
3	Processos	51,5		31. Existência e adequação da delimitação das áreas públicas, privadas, de posse e/ou tradicionais	0
				32. Segurança dos direitos à terra e aos recursos naturais	0
				33. Existência e autoridade do Conselho Gestor	50
				34. Regulamentação do Conselho Gestor	75
				35. Representatividade do Conselho Gestor	90
				36. Paridade do Conselho Gestor	100
				37. Equidade de gênero do Conselho Gestor	100
				38. Participação no Conselho Gestor	37,5
				39. Existência, regulamentação e adequação do Regimento Interno	50
				40. Capacitação dos conselheiros	25
				41. Existência e adequação dos processos de comunicação	75
				42. Realização de atividades de educação ambiental	50
				43. Controle de visitantes e da pesquisa	0
				44. Controle do uso e cobertura da terra e do uso e acesso aos recursos naturais	20
				45. Execução do planejamento operacional	100

5	Produtos e Serviços/Resultados	37,5	45. Existência e adequação da avaliação da gestão	75
			46. Ciclo de avaliação da gestão	50
			47. Transparência da avaliação da gestão	75
			48. Ciclo de avaliação do planejamento operacional	100
			49. Transparência da avaliação do planejamento operacional	75
			50. Boas Práticas Agrícolas / Práticas Agrícolas Tradicionais Sustentáveis	25
			51. Uso Sustentável	25
			52. Manejo da Biodiversidade	0
			53. Uso Público	25
			54. Saneamento Ambiental	0
			55. Cooperação Interinstitucional	100
			56. Comunicação Social	25
			57. Educação Ambiental	25
			58. Monitoramento Socioambiental	0
			59. Monitoramento da Biodiversidade	0
			60. Restauração, Recuperação e Reabilitação de Áreas Degradadas	25
			61. Controle e Fiscalização Ambiental	25
			62. Administração/Gerenciamento/Operação	0
			63. Governança	50
			64. Pesquisa	0
65. Infraestrutura e Equipamentos	100			
66. Medidas Compensatórias	25			

Elaborado pelo autor (2019). Eficiência da gestão total: Alta (>60%), Média (40-60%) e Baixa (≤40%) eficiência da gestão. Legenda: Negrito – valores baixos.

Tabela 45: AGEAPA da APA Estadual 1

Índice (0-100)	Pesos de ponderação (1-5)	Indicadores	Valores (Indicador) 0-100	Fatores (critérios)	Valores (ranqueamento) 0-100
29,4	1	Contexto	11,25	13. Existência e adequação da consulta pública relativa ao processo de criação	25
				14. Representatividade da consulta pública relativa ao processo de criação	0
				15. Suficiência da consulta pública relativa ao processo de criação	0
				16. Existência e adequação do regulamento legal de criação	20
	3	Planejamento	33,33	37. Adequação dos objetivos	0
				38. Existência e adequação do Plano de Manejo	25
				39. Regulamentação do Plano de Manejo	100
				40. Participação e representatividade do Plano de Manejo	25
				41. Existência e adequação do Zoneamento Ambiental	25
				42. Regulamentação adequação do Zoneamento Ambiental	100
				43. Participação e representatividade do Zoneamento Ambiental	25
				44. Existência e adequação do Planejamento Operacional	0
				45. Adequação a regulamentos legais da região	0
				46. Adequação a direitos tradicionais, históricos e consuetudinários	0
	4	Insumos	43,44	47. Existência e adequação da delimitação dos limites cartográficos	50
				48. Apropriação do layout	50
49. Existência e representação do Gestor				50	
50. Capacitação e qualificação do Gestor				50	
				51. Existência da infraestrutura de comunicação	75
				52. Existência das instalações de apoio à gestão	20

				53. Existência, disponibilidade, adequação e suficiência dos equipamentos de trabalho	25
				54. Existência, disponibilidade, adequação e suficiência da infraestrutura de transporte	25
				55. Existência de infraestrutura urbana para os usuários e moradores	75
				56. Existência dos serviços públicos para os usuários e moradores	100
				57. Existência e seguridade dos recursos financeiros	0
				58. Suficiência dos recursos financeiros	0
				59. Continuidade dos recursos financeiros	0
				60. Existência e suficiência de recursos humanos	25
				61. Disponibilidade dos recursos humanos	100
				62. Representatividade dos recursos humanos/gestão conjunta	0
				63. Qualificação dos recursos humanos	100
				64. Capacitação dos recursos humanos	50
3	Processos		29,66	46. Existência e adequação da delimitação das áreas públicas, privadas, de posse e/ou tradicionais	0
				47. Segurança dos direitos à terra e aos recursos naturais	0
				48. Existência e autoridade do Conselho Gestor	50
				49. Regulamentação do Conselho Gestor	50
				50. Representatividade do Conselho Gestor	60
				51. Paridade do Conselho Gestor	100
				52. Equidade de gênero do Conselho Gestor	0
				53. Participação no Conselho Gestor	25
				54. Existência, regulamentação e adequação do Regimento Interno	25
				55. Capacitação dos conselheiros	25
				56. Existência e adequação dos processos de comunicação	25
				57. Realização de atividades de educação ambiental	25
				58. Controle de visitantes e da pesquisa	25
				59. Controle do uso e cobertura da terra e do uso e acesso aos recursos naturais	25
				60. Execução do planejamento operacional	0

5	Produtos e Serviços/Resultados	19,32	67. Existência e adequação da avaliação da gestão	0
			68. Ciclo de avaliação da gestão	0
			69. Transparência da avaliação da gestão	0
			70. Ciclo de avaliação do planejamento operacional	0
			71. Transparência da avaliação do planejamento operacional	0
			72. Boas Práticas Agrícolas / Práticas Agrícolas Tradicionais Sustentáveis	0
			73. Uso Sustentável	0
			74. Manejo da Biodiversidade	0
			75. Uso Público	100
			76. Saneamento Ambiental	0
			77. Cooperação Interinstitucional	0
			78. Comunicação Social	0
			79. Educação Ambiental	100
			80. Monitoramento Socioambiental	0
			81. Monitoramento da Biodiversidade	0
			82. Restauração, Recuperação e Reabilitação de Áreas Degradadas	0
			83. Controle e Fiscalização Ambiental	100
			84. Administração/Gerenciamento/Operação	0
85. Governança	0			
86. Pesquisa	100			
87. Infraestrutura e Equipamentos	25			
88. Medidas Compensatórias	0			

Elaborado pelo autor (2019). Eficiência da gestão total: Alta (>60%), Média (40-60%) e Baixa (≤40%) eficiência da gestão. Legenda: Negrito – valores baixos.

Tabela 46: AGEAPA da APA Estadual 2

Índice (0-100)	Pesos de ponderação (1-5)	Indicadores	Valores (Indicador) 0-100	Fatores (critérios)	Valores (ranqueamento) 0-100
30,1	1	Contexto	18,75	17. Existência e adequação da consulta pública relativa ao processo de criação	0
				18. Representatividade da consulta pública relativa ao processo de criação	0
				19. Suficiência da consulta pública relativa ao processo de criação	0
				20. Existência e adequação do regulamento legal de criação	75
	3	Planejamento	39,58	49. Adequação dos objetivos	0
				50. Existência e adequação do Plano de Manejo	25
				51. Regulamentação do Plano de Manejo	100
				52. Participação e representatividade do Plano de Manejo	25
				53. Existência e adequação do Zoneamento Ambiental	25
				54. Regulamentação adequação do Zoneamento Ambiental	100
				55. Participação e representatividade do Zoneamento Ambiental	25
				56. Existência e adequação do Planejamento Operacional	75
				57. Adequação a regulamentos legais da região	25
				58. Adequação a direitos tradicionais, históricos e consuetudinários	0
	4	Insumos		59. Existência e adequação da delimitação dos limites cartográficos	25
				60. Apropriação do layout	50
65. Existência e representação do Gestor				50	
66. Capacitação e qualificação do Gestor				100	
			67. Existência da infraestrutura de comunicação	75	
			68. Existência das instalações de apoio à gestão	20	

				69. Existência, disponibilidade, adequação e suficiência dos equipamentos de trabalho	0
				70. Existência, disponibilidade, adequação e suficiência da infraestrutura de transporte	0
				71. Existência de infraestrutura urbana para os usuários e moradores	80
				72. Existência dos serviços públicos para os usuários e moradores	80
				73. Existência e seguridade dos recursos financeiros	25
				74. Suficiência dos recursos financeiros	0
				75. Continuidade dos recursos financeiros	0
				76. Existência e suficiência de recursos humanos	25
				77. Disponibilidade dos recursos humanos	50
				78. Representatividade dos recursos humanos/gestão conjunta	0
				79. Qualificação dos recursos humanos	100
				80. Capacitação dos recursos humanos	100
3	Processos		29,7	61. Existência e adequação da delimitação das áreas públicas, privadas, de posse e/ou tradicionais	0
				62. Segurança dos direitos à terra e aos recursos naturais	0
				63. Existência e autoridade do Conselho Gestor	50
				64. Regulamentação do Conselho Gestor	75
				65. Representatividade do Conselho Gestor	100
				66. Paridade do Conselho Gestor	0
				67. Equidade de gênero do Conselho Gestor	0
				68. Participação no Conselho Gestor	25
				69. Existência, regulamentação e adequação do Regimento Interno	50
				70. Capacitação dos conselheiros	0
				71. Existência e adequação dos processos de comunicação	50
				72. Realização de atividades de educação ambiental	25
				73. Controle de visitantes e da pesquisa	25
				74. Controle do uso e cobertura da terra e do uso e acesso aos recursos naturais	20
				75. Execução do planejamento operacional	25

5	Produtos e Serviços/Resultados	15,90	89. Existência e adequação da avaliação da gestão	75
			90. Ciclo de avaliação da gestão	100
			91. Transparência da avaliação da gestão	0
			92. Ciclo de avaliação do planejamento operacional	50
			93. Transparência da avaliação do planejamento operacional	25
			94. Boas Práticas Agrícolas / Práticas Agrícolas Tradicionais Sustentáveis	0
			95. Uso Sustentável	0
			96. Manejo da Biodiversidade	0
			97. Uso Público	25
			98. Saneamento Ambiental	0
			99. Cooperação Interinstitucional	25
			100. Comunicação Social	0
			101. Educação Ambiental	25
			102. Monitoramento Socioambiental	0
			103. Monitoramento da Biodiversidade	0
			104. Restauração, Recuperação e Reabilitação de Áreas Degradadas	0
105. Controle e Fiscalização Ambiental	25			
106. Administração/Gerenciamento/Operação	0			
107. Governança	0			
108. Pesquisa	0			
109. Infraestrutura e Equipamentos	0			
110. Medidas Compensatórias	0			

Elaborado pelo autor (2019). Eficiência da gestão total: Alta (>60%), Média (40-60%) e Baixa (≤40%) eficiência da gestão. Legenda: Negrito – valores baixos.

Tabela 47: AGEAPA da APA Estadual 3

Índice (0-100)	Pesos de ponderação (1-5)	Indicadores	Valores (Indicador) 0-100	Fatores (critérios)	Valores (ranqueamento) 0-100
27,6	1	Contexto	65	21. Existência e adequação da consulta pública relativa ao processo de criação	25
				22. Representatividade da consulta pública relativa ao processo de criação	75
				23. Suficiência da consulta pública relativa ao processo de criação	100
				24. Existência e adequação do regulamento legal de criação	60
	3	Planejamento	55,83	61. Adequação dos objetivos	45
				62. Existência e adequação do Plano de Manejo	50
				63. Regulamentação do Plano de Manejo	100
				64. Participação e representatividade do Plano de Manejo	75
				65. Existência e adequação do Zoneamento Ambiental	50
				66. Regulamentação adequação do Zoneamento Ambiental	100
				67. Participação e representatividade do Zoneamento Ambiental	75
				68. Existência e adequação do Planejamento Operacional	0
				69. Adequação a regulamentos legais da região	0
				70. Adequação a direitos tradicionais, históricos e consuetudinários	0
71. Existência e adequação da delimitação dos limites cartográficos	75				
72. Apropriação do layout	100				
4	Insumos	28,91	81. Existência e representação do Gestor	75	

				82. Capacitação e qualificação do Gestor	50
				83. Existência da infraestrutura de comunicação	50
				84. Existência das instalações de apoio à gestão	0
				85. Existência, disponibilidade, adequação e suficiência dos equipamentos de trabalho	0
				86. Existência, disponibilidade, adequação e suficiência da infraestrutura de transporte	0
				87. Existência de infraestrutura urbana para os usuários e moradores	100
				88. Existência dos serviços públicos para os usuários e moradores	100
				89. Existência e seguridade dos recursos financeiros	0
				90. Suficiência dos recursos financeiros	0
				91. Continuidade dos recursos financeiros	0
				92. Existência e suficiência de recursos humanos	25
				93. Disponibilidade dos recursos humanos	50
				94. Representatividade dos recursos humanos/gestão conjunta	0
				95. Qualificação dos recursos humanos	0
				96. Capacitação dos recursos humanos	12,5
3	Processos		27,16	76. Existência e adequação da delimitação das áreas públicas, privadas, de posse e/ou tradicionais	0
				77. Segurança dos direitos à terra e aos recursos naturais	0
				78. Existência e autoridade do Conselho Gestor	50
				79. Regulamentação do Conselho Gestor	50
				80. Representatividade do Conselho Gestor	75
				81. Paridade do Conselho Gestor	50

				82. Equidade de gênero do Conselho Gestor	0
				83. Participação no Conselho Gestor	37,5
				84. Existência, regulamentação e adequação do Regimento Interno	50
				85. Capacitação dos conselheiros	0
				86. Existência e adequação dos processos de comunicação	25
				87. Realização de atividades de educação ambiental	0
				88. Controle de visitantes e da pesquisa	0
				89. Controle do uso e cobertura da terra e do uso e acesso aos recursos naturais	40
				90. Execução do planejamento operacional	25
5	Produtos e Serviços/Resultados		2,27	111. Existência e adequação da avaliação da gestão	0
				112. Ciclo de avaliação da gestão	0
				113. Transparência da avaliação da gestão	0
				114. Ciclo de avaliação do planejamento operacional	0
				115. Transparência da avaliação do planejamento operacional	0
				116. Boas Práticas Agrícolas / Práticas Agrícolas Tradicionais Sustentáveis	0
				117. Uso Sustentável	0
				118. Manejo da Biodiversidade	0
				119. Uso Público	0
				120. Saneamento Ambiental	0
				121. Cooperação Interinstitucional	0
				122. Comunicação Social	0

			123. Educação Ambiental	0
			124. Monitoramento Socioambiental	0
			125. Monitoramento da Biodiversidade	0
			126. Restauração, Recuperação e Reabilitação de Áreas Degradadas	0
			127. Controle e Fiscalização Ambiental	25
			128. Administração/Gerenciamento/Operação	0
			129. Governança	0
			130. Pesquisa	25
			131. Infraestrutura e Equipamentos	0
			132. Medidas Compensatórias	0

Elaborado pelo autor (2019). Eficiência da gestão total: Alta (>60%), Média (40-60%) e Baixa (≤40%) eficiência da gestão. Legenda: Negrito – valores baixos.

Tabela 48: AGEAPA da APA Municipal 1

Índice (0-100)	Pesos de ponderação (1-5)	Indicadores	Valores (Indicador) 0-100	Fatores (critérios)	Valores (ranqueamento) 0-100
37,6	1	Contexto	65	25. Existência e adequação da consulta pública relativa ao processo de criação	75
				26. Representatividade da consulta pública relativa ao processo de criação	50
				27. Suficiência da consulta pública relativa ao processo de criação	75
				28. Existência e adequação do regulamento legal de criação	60
	3	Planejamento	48,51	73. Adequação dos objetivos	82
				74. Existência e adequação do Plano de Manejo	25
				75. Regulamentação do Plano de Manejo	0
				76. Participação e representatividade do Plano de Manejo	75
				77. Existência e adequação do Zoneamento Ambiental	25
				78. Regulamentação adequação do Zoneamento Ambiental	100
				79. Participação e representatividade do Zoneamento Ambiental	75
				80. Existência e adequação do Planejamento Operacional	0
				81. Adequação a regulamentos legais da região	100
				82. Adequação a direitos tradicionais, históricos e consuetudinários	0
				83. Existência e adequação da delimitação dos limites cartográficos	50
				84. Apropriação do layout	50
4	Insumos	50,93	97. Existência e representação do Gestor	50	
			98. Capacitação e qualificação do Gestor	0	
			99. Existência da infraestrutura de comunicação	100	
			100. Existência das instalações de apoio à gestão	90	

				101. Existência, disponibilidade, adequação e suficiência dos equipamentos de trabalho	75
				102. Existência, disponibilidade, adequação e suficiência da infraestrutura de transporte	50
				103. Existência de infraestrutura urbana para os usuários e moradores	100
				104. Existência dos serviços públicos para os usuários e moradores	100
				105. Existência e seguridade dos recursos financeiros	75
				106. Suficiência dos recursos financeiros	0
				107. Continuidade dos recursos financeiros	100
				108. Existência e suficiência de recursos humanos	0
				109. Disponibilidade dos recursos humanos	25
				110. Representatividade dos recursos humanos/gestão conjunta	0
				111. Qualificação dos recursos humanos	50
				112. Capacitação dos recursos humanos	0
3	Processos	45,5		91. Existência e adequação da delimitação das áreas públicas, privadas, de posse e/ou tradicionais	0
				92. Segurança dos direitos à terra e aos recursos naturais	0
				93. Existência e autoridade do Conselho Gestor	100
				94. Regulamentação do Conselho Gestor	75
				95. Representatividade do Conselho Gestor	70
				96. Paridade do Conselho Gestor	50
				97. Equidade de gênero do Conselho Gestor	0
				98. Participação no Conselho Gestor	62,5
				99. Existência, regulamentação e adequação do Regimento Interno	75
				100. Capacitação dos conselheiros	100
				101. Existência e adequação dos processos de comunicação	25
				102. Realização de atividades de educação ambiental	75
				103. Controle de visitantes e da pesquisa	0
				104. Controle do uso e cobertura da terra e do uso e acesso aos recursos naturais	25
				105. Execução do planejamento operacional	25

5	Produtos e Serviços/Resultados	10,22	133. Existência e adequação da avaliação da gestão	0
			134. Ciclo de avaliação da gestão	0
			135. Transparência da avaliação da gestão	0
			136. Ciclo de avaliação do planejamento operacional	0
			137. Transparência da avaliação do planejamento operacional	0
			138. Boas Práticas Agrícolas / Práticas Agrícolas Tradicionais Sustentáveis	0
			139. Uso Sustentável	0
			140. Manejo da Biodiversidade	0
			141. Uso Público	25
			142. Saneamento Ambiental	50
			143. Cooperação Interinstitucional	25
			144. Comunicação Social	0
			145. Educação Ambiental	25
			146. Monitoramento Socioambiental	0
			147. Monitoramento da Biodiversidade	0
			148. Restauração, Recuperação e Reabilitação de Áreas Degradadas	0
			149. Controle e Fiscalização Ambiental	50
			150. Administração/Gerenciamento/Operação	0
			151. Governança	0
			152. Pesquisa	25
153. Infraestrutura e Equipamentos	25			
154. Medidas Compensatórias	0			

Elaborado pelo autor (2019). Eficiência da gestão total: Alta (>60%), Média (40-60%) e Baixa (≤40%) eficiência da gestão. Legenda: Negrito – valores baixos.