

21 00 00

Guillaume Fontaine, Geert van Vliet, Richard Pasquis,  
Coordinadores

# Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina



**BIBLIOTECA - FLACSO - E C**  
Fecha: 20-11-07  
Categoría:  
Préstamo:  
Código:  
Donación: FLACSO - Ecuador

**REG. 00019318**  
**CUT, 17625**  
**BIBLIOTECA - FLACSO**

27427  
P. 150 p  
1-3

© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito - Ecuador  
Telf.: (593-2-) 323 8888  
Fax: (593-2) 3237960  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

**IDDR**

Institut du développement durable  
et des relations internationales  
6, rue Général Clergerie  
75116 Paris  
France  
Tel +33 1 53 70 22 35  
Fax: +33 1 53 70 21 45  
[iddri@iddri.org](mailto:iddri@iddri.org)  
[www.iddri.org](http://www.iddri.org)

**CIRAD**

Centre de coopération internationale  
en recherche agronomique pour le développement  
42 rue Scheffer  
75116 Paris  
France  
Tel +33 1 53 70 20 00  
Fax +33 1 47 55 15 30  
[www.cirad.fr](http://www.cirad.fr)

ISBN: 978-9978-67-144-3  
Cuidado de la edición: Paulina Torres  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: RisperGraf C.A.  
Quito, Ecuador, 2007  
1ª. edición: octubre, 2007

# Índice

<b>Presentación</b> .....	7
Prólogo:	
<b>Experiencias recientes y retos para las políticas ambientales en América Latina</b> .....	9
<i>Por Guillaume Fontaine, Geert van Vliet, Richard Pasquis</i>	
<b>Primera parte</b>	
<b>Innovaciones en las políticas públicas e instrumentos de gestión ambiental</b>	
<b>Factores que estructuran el diálogo sobre políticas ambientales en la Amazonía brasileña</b> .....	21
<i>Por Joseph S. Weiss, Geert van Vliet y Richard Pasquis</i>	
Estudio de caso	
<b>“Las políticas de las áreas naturales protegidas como laboratorio para los esquemas público-privado. Una interpretación a partir del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza”</b> .....	57
<i>Por David Dumoulin Kervran</i>	
<b>Governança e políticas públicas: desafios para a gestão de parques nacionais no Brasil</b> .....	79
<i>Por Marta de Azevedo Irving, Felipe Cozzolino, Claudia Fragelli y Altair Sancho</i>	
<b>Gobernanza y bienes comunes en la Amazonía brasileña</b> .....	107
<i>Por Gloria Maria Vargas y Richard Pasquis</i>	
Estudio do caso:	
<b>“O licenciamento como estratégia de controle do desmatamento ilegal: a experiência do Mato Grosso”</b> .....	123
<i>Por Andréa Aguiar Azevedo y Richard Pasquis</i>	

<b>A certificação do manejo florestal no Brasil: alcance e limites das novas formas privadas de governança</b> . . . . .	147
<i>Por Stéphane Guéneau</i>	
Testimonio:	
<b>“El manejo de la gobernabilidad en la gestión ambiental a partir del sentido y la construcción del territorio en Colombia: desarrollo de una utopía desde lo complejo”</b> . . . . .	175
<i>Por Carlos Castaño-Uribe</i>	
<b>Segunda parte</b>	
<b>El rol de los actores sociales en el sistema de gobernanza ambiental</b>	
<b>Redes verdes e governança na Amazônia</b> . . . . .	199
<i>Por Benjamin Buclet</i>	
<b>Verde y negro: ecologismo y conflictos por petróleo en el Ecuador</b> . . . . .	223
<i>Por Guillaume Fontaine</i>	
<b>Interação entre ação coletiva e ação pública no manejo de recursos comuns no Nordeste do Brasil</b> . . . . .	257
<i>Por Eric Sabourin</i>	
Estudio de caso:	
<b>“Ámbitos, actores e instrumentos de la participación en la gestión ambiental en Colombia. El caso de Corpocaldas”</b> . . . . .	279
<i>Por Isaias Tobasura Acuña y Erika Juliana Estrada Villa</i>	
Estudio do caso:	
<b>“As organizações dos agricultores familiares e a gestão dos recursos naturais: aprendizagens sociais e construção social de uma governança”</b> . . . . .	303
<i>Por Laurence Granchamp Florentino, Aquiles Simões, Eric Sabourin y Ghislaine Duqué</i>	
<b>Presentación de los autores</b> . . . . .	325

# **Governança e políticas públicas: desafios para a gestão de parques nacionais no Brasil**

Marta de Azevedo Irving, Felipe Cozzolino,  
Claudia Fragelli e Altair Sancho

## **Resumo**

Parques nacionais representam categorias de manejo de áreas protegidas essenciais no plano das estratégias globais de conservação da biodiversidade, considerando o seu reconhecimento internacional e a sua difusão. Eles ilustram como nenhum outro tipo de área protegida a cisão-sociedade e natureza, característica das sociedades contemporâneas. O presente trabalho tem o objetivo de apresentar e discutir contexto e desafios da gestão de parques nacionais do Brasil, de políticas públicas no caso dos Parques Nacionais, considerando o compromisso de construção de governança para a inclusão social em políticas públicas.

Palavras-chave: parques nacionais, governança, gestão, políticas públicas, Brasil.

## **Introdução**

O presente trabalho tem por objetivo interpretar o processo de construção de governança em políticas públicas, com relação à gestão de áreas protegidas no Brasil, especialmente parques nacionais, com base no panorama atual de implementação do Sistema Nacional de Unidades de

Conservação<sup>1</sup>– SNUC (Brasil 2000)<sup>2</sup> e do Plano Nacional de Áreas Protegidas – PNAP (Brasil 2006)<sup>3</sup>. Para tal, a análise se baseia numa avaliação de contexto dos dois principais instrumentos formais para a gestão previstos pelo SNUC, considerados nesta reflexão como “espaços potenciais” de inclusão social: o plano de manejo e o conselho.

A hipótese central da análise é que, a participação da sociedade na gestão, constitui elemento central para a sustentabilidade das áreas protegidas e, conseqüentemente, para a conservação da biodiversidade e do patrimônio natural, em termos globais. O ponto de partida, nesse movimento, está representado pela existência e qualidade de funcionamento dos instrumentos e “espaços formais” de participação e controle social, estabelecidos pelo arcabouço legal vigente e, pela integração de políticas públicas, de forte vinculação e compromisso com a proteção da biodiversidade e o desenvolvimento regional.

O presente trabalho parte do enfoque teórico sobre o conceito de governança e, a partir deste olhar, pretende analisar o “Estado da Arte” da gestão de parques nacionais, sob a ótica de construção de governança. O trabalho foi desenvolvido a partir de pesquisa bibliográfica e documental, e consultas a sites oficiais e teve, também, como subsídio, o resultado de entrevistas realizadas com os gestores de parques nacionais<sup>4</sup>.

Com este objetivo, pretende-se, a partir da análise realizada, interpretar lacunas e tendências para o processo de construção de governança na gestão de áreas protegidas e contribuir para uma nova abordagem sobre o tema, em políticas públicas. No entanto, é importante considerar que o trabalho tem um enfoque apenas preliminar e não considera ainda os aspectos qualitativos, essenciais ao processo de gestão, uma vez que estas informações não estão disponíveis

---

1 No Brasil, as áreas protegidas, à exceção de terras indígenas e quilombos, são denominadas Unidades de Conservação.

2 Lei 9985/2000.

3 Decreto 5758/2006.

4 As entrevistas foram realizadas entre agosto e novembro de 2005, por e-mail ou telefone, mas nem todos os diretores de parque responderam à solicitação. Um grande problema em pesquisas desta natureza se refere à limitação de dados sistematizados e/ou atualizados e, freqüentemente à dificuldade de acesso aos gestores, sobrecarregados de atribuições e funções.

nem sistematizadas nos veículos oficiais e foram obtidas apenas parcialmente pela pesquisa.

## **Instrumentos de gestão no Sistema Nacional de Unidades de Conservação**

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (Brasil 2002). – foi instituído no Brasil em julho de 2000, com a Lei no 9.985 (regulamentada pelo Decreto 4.340 (Brasil 2002), que descreve as tipologias e categorias de manejo de áreas protegidas e estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das mesmas.

Entre os instrumentos de gestão de unidades de conservação, previstos no SNUC, dois se destacam enquanto mecanismos potenciais para inclusão e controle social e, portanto, participação da sociedade nos processos de tomada de decisão: o Plano de manejo<sup>5</sup> (PM) e o Conselho Gestor<sup>6</sup>. Estes, se constituem, assim, em elementos centrais para o processo de democratização, construção de cidadania e participação social, na gestão pública das unidades de conservação.

Segundo o SNUC, Plano de manejo (PM) é definido como:

[...] um documento técnico mediante o qual, com fundamentos nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação de estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.

(MMA 2003:11).

- 5 Plano de manejo: documento técnico "... que deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas." (SNUC, Cap. IV, Art. 17, § 1º).
- 6 O Conselho é instância constituída por entidades representativas dos diversos segmentos da sociedade relacionados à área protegida, que pode ter caráter deliberativo ou consultivo.

Na interpretação do SNUC (Brasil 2002), o PM deve ser elaborado pelo órgão gestor, e aprovado por portaria do órgão executor, com ou sem participação da comunidade interessada<sup>7</sup>. O caráter participativo, neste caso, difere, de acordo com a categoria de manejo da unidade. Assim, este instrumento de gestão objetiva orientar, através de normas e diretrizes, o manejo da área protegida e pode ser interpretado como uma oportunidade para o intercâmbio de saberes e construção coletiva de pactos sociais, com base em informações consistentes sobre a área protegida e seu entorno.

Nessa lógica, o Plano de manejo<sup>8</sup>, pode ser interpretado como instrumento normatizador e orientador para a gestão da Unidade de conservação e se constitui, em tese, em “espaço social” de negociação, integração de saberes e base de discussão para pactos e acordos, com o objetivo de orientar o manejo da área protegida.

Além do Plano de manejo, o SNUC prevê para cada área protegida um Conselho<sup>9</sup>, com as seguintes funções: elaboração do regimento interno, no prazo de noventa dias, contados a partir da sua instalação; acompanhamento, elaboração, implementação e revisão do Plano de manejo da unidade de conservação (quando for o caso), garantindo o seu caráter participativo; integração da Unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno; compatibilização dos interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade; avaliação do orçamento da unidade e do relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor, em relação aos objetivos da unidade de conservação; parecer ou manifestação sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos; proposição de diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso<sup>10</sup>. O Conselho representa, portanto, um instrumento de

7 Conforme previsto no capítulo IV do decreto.

8 Tanto para as novas UCs quanto para as já existentes, o SNUC prevê um prazo de 5 anos para a elaboração e execução do Plano de Manejo.

9 Decreto Nº 4.340/00, Art. 20.

10 É importante ainda enfatizar que, no Brasil, as questões de integração entre população de entorno, moradores do interior da área protegida, terras indígenas e quilombos são



gestão, uma instância potencial para a construção de governança, e para a expressão local. Nele se espera a representação e a participação da sociedade na gestão da área protegida, e a consolidação de um “espaço potencial” de mediação nas relações sociedade/ Estado, podendo o mesmo representar uma via importante de mudanças sociais, no sentido de democratização das relações de poder.

Gohn (2003) define conselhos como “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal, em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos [...] agentes de inovação e espaço de negociação dos conflitos” (Gohn 2003: 7). O Conselho é, assim, por definição, um espaço institucionalizado para o engajamento da sociedade nos processos de decisão vinculados ao planejamento e à gestão democrática da unidade de conservação, uma instância formal de participação e controle social. Assim, um espaço de construção de governança, por excelência.

### **O conceito de governança: conceituando para interpretar**

O conceito de governança vem sendo construído e adquirindo novos significados em políticas públicas, notadamente a partir dos anos 80, quando passa a aparecer, com maior visibilidade e frequência, em documentos sobre gestão pública, designando os processos de tomada de decisão e controle social, nos quais são incluídos outros atores além das instituições formais de governo. Porém, uma das bases para esta discussão tem, aparentemente, inspiração em um artigo de Ronald Coase, intitulado “The Nature of the Firm”, publicado em 1937, que trata da integração entre sociedades privadas e parceiros externos. Na década de 1970, o tema é retomado por autores como Oliver e Williamson que, segundo Milani, Solinis (2002)<sup>11</sup>, contribuíram para a sua difusão em maior escala.

---

extremamente complexas e, assim, o Conselho configura-se em importante mecanismo de gerenciamento de conflitos.

11 Atualmente, é possível o acesso a uma extensa produção acadêmica, na área de administração, da chamada governança corporativa. A proposta original de significação para o termo foi inspirada na idêntica de substituição de uma gestão vertical e hierarquizada por uma organização global

Mais tarde, especialmente a partir da década de 80, o termo governança passa então a ser aplicado a contextos distintos e mais amplos, em gestão governamental e desenvolvimento local, num contexto histórico em que o neoliberalismo se estabelece como filosofia econômica dominante. Neste sentido, as agências internacionais de apoio e interessadas no desenvolvimento, passam a apoiar um conjunto de reformas estruturais dos estados, que tem como objetivo implantar um novo modelo de gestão dos recursos (materiais, humanos, etc.), adequando as estruturas administrativas dos estados nacionais à abertura generalizada dos mercados (Milani, Solinis 2002)<sup>12</sup>.

Nessa leitura, o relatório Nossa Comunidade Global (Comissão sobre governança global, 1996) parte da premissa central: a estabilidade mundial depende da negociação de acordos e consensos, reafirmando a soberania e a gestão democrática das nações, como a base estável para esta construção. O conceito de governança recebe assim uma chancela no plano internacional, e é apresentado como:

[...] a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns, é um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições.

(Nossa Comunidade Global 1996: 2)

Por esta via, o conceito passa a incorporar o compromisso da negociação e, evidentemente, do gerenciamento de possíveis conflitos, decorrentes de interesses sociais e/ou econômicos distintos.<sup>13</sup> E alguns autores sugerem

---

e em rede, mais apropriada à gestão de corporações e às demandas geradas pela inclusão de parceiros externos, como nos casos de terceirização de serviços

- 12 Em 1992 é formada, por 28 representantes de diferentes países e áreas do conhecimento, a Comissão Sobre Governança Global. Esta elabora, a partir de demanda da Secretaria General da ONU, um relatório denominado Nossa Comunidade Global (Comissão sobre Governança Global, 1996).
- 13 No entanto, pela vinculação histórica do termo "governança" às políticas econômicas neoliberais do Banco Mundial, muitos autores consideram este conceito como um complemento na regu-

que, em nível local, o uso do conceito de governança contribui ainda para a problematização das questões relativas à coordenação entre as demandas e ações de governo, mercado e sociedade. Com este objetivo, Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004: 21) apresentam a perspectiva de governança democrática:

[...] denominamos governança democrática os padrões de interação entre instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais que realizem a coordenação e, simultaneamente promovam ações de inclusão social, assegurem e ampliem a maior participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas. Tal padrão de interação entre governo e sociedade se expressa em canais ou arenas, institucionalizados ou não, de intermediação entre instituições governamentais e atores sociais.

Assim, o conceito adquire novas interpretações, expressas pelo acréscimo de adjetivos, como “boa” governança, “má” governança, governança “corporativa”, governança “democrática” e outras terminologias. No entanto, todas estas adjetivações são utilizadas para reforçar a necessidade de ampliação de participação de diferentes atores/setores sociais na esfera decisória.

Nesse contexto, duas tendências distintas influenciam o emprego do termo “governança”: a denominada “socialdemocracia de cunho neoliberal”<sup>14</sup> e, aquela designada como “abordagem democrático-participativa”. Esta última, foco do presente trabalho, visa estimular a organização da sociedade civil e promover a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de um maior envolvimento da sociedade (Frey 2004). A visão democrático-participativa enfatiza, sobretudo, o potencial democrático e

---

ção da globalização econômica. Milani e Solanis (2002) reafirmam as críticas neste sentido, e apontam o perigo da mitificação do conceito de “boa governança”, embutido nas propostas de esvaziamento do poder do Estado, em nome de uma regulação “democrática”. Os mesmos autores (Milani; Solanis 2002), consideram que os questionamentos levantados pelo debate têm o mérito de reabrir a discussão sobre o espaço público, reconhecendo o importante papel dos atores não-governamentais na democratização dos processos em curso.

14 enfatiza, primordialmente, a necessidade da modernização e do enxugamento do Estado, que, na prática da política brasileira, adotou fortes traços do neoliberalismo” (Oliveira apud Frey, 2004).

emancipatório de novas abordagens da governança, evidenciando o benefício que pode advir da aproximação entre o modelo gerencial tradicional e o modelo democrático-participativo.

Nesse caso, não é proposto o afastamento do Estado de seus papéis de mediação e coordenação, mas sim a participação ativa dos distintos setores sociais nas instâncias decisórias. No entanto, os diversos autores que partilham desta análise, enfatizam a necessidade de capacitação e formação política dos atores sociais envolvidos, para que participação da mesma não seja apenas um simulacro democrático mas um caminho de construção de governança capaz de “recuperar o vínculo governo-cidadão, elemento chave para a legitimidade das formas de governo...” (Gallicchio 2005). O entendimento desta relação para o presente trabalho, é que a interação do setor governamental, com a base social local pode, em tese, trazer benefícios à gestão do patrimônio coletivo, a partir de um sistema de co-responsabilidade.

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), expresso no Acordo de Durban (IUCN 2003),

[...] governança engloba a interação entre as estruturas, os processos, as tradições e os sistemas de conhecimento, que determinam a forma pela qual se exerce o poder, a responsabilidade e as tomadas de decisão, e na qual os cidadãos e outros interessados diretos expressam sua opinião.<sup>15</sup>

Neste sentido, Graham, Amos e Plumptre (2003) apresentam uma lista de princípios de boa governança para as áreas protegidas, definidos, em grande parte, com base em consensos internacionais, expressos nas declarações e princípios acordados nas Nações Unidas, e em diversos documentos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. Estes autores definem governança como “a interação entre estruturas, processos e tradições, que determina como o poder e as responsabilidades são exercidos, como as decisões são tomadas e, como os cidadãos e outros parceiros envolvidos (stakeholders) são ouvidos”. Para eles, governança diz respeito, fundamentalmente, às relações de poder e às responsabilidades compartilhadas no processo decisório em assuntos de

---

15 Livre tradução do *Acuerdo de Durban*. Durban (IUCN 2003).

interesse coletivo, envolvendo quem tem poder de decidir, quem influencia as decisões, e como são estabelecidas as responsabilidades dos tomadores de decisão.

Baseados numa concepção de “boa governança”, Graham, Amos e Plumptre (2003) propõem cinco princípios-chave que se interconectam e, em alguns casos se sobrepõem, para a avaliação da governança em áreas protegidas:

**Legitimidade e voz:** Envolve direito à voz de todos os implicados; orientação ao consenso; existência de contexto de suporte democrático e de direitos humanos; grau apropriado de descentralização no ato de decisão; gestão participativa na tomada de decisão em áreas protegidas; participação dos cidadãos em todos os níveis de tomada de decisão relacionados às áreas protegidas; existência de associações civis e mídia independente; e alto nível de confiança entre os vários atores envolvidos

**Direcionamento:** Considera visão estratégica; conformidade com o direcionamento internacional relativo às áreas protegidas; existência de direcionamento legislativo (formal e de regras tradicionais); existência de sistemas nacionais de áreas protegidas e planos de gestão individualizados; demonstração de liderança efetiva.

**Desempenho:** Engloba a perspectiva de eficiência na consecução de objetivos; capacidade de execução das funções requeridas; capacidade de coordenação; capacidade de disponibilização de informações ao público sobre desempenho; responsabilidade e capacidade de lidar com as críticas da sociedade; monitoramento e avaliação; gestão adaptativa e dinâmica; gerenciamento de risco.

**Responsabilidade/Credibilidade na prestação de contas:** Tem como focos centrais: clareza na definição de responsabilidades e autoridade (quem presta contas de que, e a quem); coerência e visão; papel das lideranças políticas; existência de instituições públicas responsáveis por zelar pela prestação de contas; sociedade civil e mídia capazes de mobilizar demandas com este objetivo; e transparência.

**Honestidade/Imparcialidade:** Considera a existência de um contexto jurídico de apoio; imparcialidade, correção e eficácia na aplicação das normas relativas às áreas protegidas; equidade no processo de criação e gestão de áreas protegidas.

Estes princípios orientadores dos processos de construção da governança em áreas protegidas e sua utilização, podem contribuir tanto para nortear o planejamento, como para a avaliação de processos. Segundo os mesmos autores, (Graham, Amos E Plumptre 2003), é fundamental se ter em mente que os princípios de governança são, ao mesmo tempo, objetivos e meios na construção de uma sociedade pautada no exercício da cidadania.

Tendo como inspiração esta discussão teórica, o presente trabalho busca analisar alguns desafios para a construção de governança na gestão de parques nacionais no país, a partir da leitura crítica do “Estado da Arte”, com relação aos Planos de Manejo e os Conselhos Gestores, principais instâncias formais de engajamento de controle social previstas no SNUC.

## O contexto da gestão nos parques nacionais no Brasil

A criação de parques nacionais, no país, reflete, de maneira evidente, os processos e estratégias de proteção da natureza no Brasil que, embora significativamente inovadores, em alguns casos, privilegiaram, historicamente, modelos centralizadores de implantação e gestão, conforme discutido por Medeiros (2003) e Medeiros *et al.* (1998). Esta lógica é resumida pelos autores, em três fases distintas: a década de 30, com a definição dos primeiros instrumentos legais voltados para a criação de áreas protegidas e a instituição do primeiro Parque Nacional do país, baseado no modelo “Yellowstone”, num movimento de proteção dos biomas brasileiros, numa lógica baseada no fortalecimento e centralização do papel do Estado na gestão da biodiversidade; o período da ditadura militar, com a revisão e definição de novos instrumentos em políticas públicas, com enfoque mais nacional e sentido geopolítico e ações de controle de território, e a definição de uma base institucional e legal para as políticas ambientais; e, o período pós 1985, com a redemocratização do país, que potencializou a expansão e re-estruturação de estratégias de proteção da natureza, com uma tendência clara à “simplificação” da política e a visão sistêmica, o que culminou em 2000, com a criação do Sistema Nacional

de Áreas Protegidas (SNUC). Com ele, os instrumentos de participação social para a gestão, reafirmados pelos princípios do Plano Nacional de Áreas Protegidas. (Brasil, 2006)

Porém, a origem do modelo brasileiro de proteção da natureza, inspirado no Parque Nacional de Yellowstone, partiu de premissas nitidamente diferentes daquelas da realidade brasileira, conforme discutido por Diegues (1996), o que resultou no estabelecimento de conflitos inspirados na perspectiva de cisão sociedade e natureza, e na consolidação de práticas de gestão centralizadas, nas quais o Poder Público, durante várias décadas, foi o único responsável pelo processo. Esta lógica se altera nitidamente, a partir da Política Nacional de Meio Ambiente (Brasil, 1981), da Constituição Federal (Brasil, 1988) e da Lei 9985, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Brasil, 2000). Este arcabouço legal reafirma um papel fundamental da sociedade no processo de proteção da natureza, o que se fortalece ainda mais pelo Plano Nacional de Áreas Protegidas<sup>16</sup>, no qual, o compromisso de inclusão social é elemento fundamental da política.

Assim, os parques nacionais tipificam, a partir de sua origem, como nenhuma outra categoria de manejo de áreas protegidas no Brasil, a cisão sociedade-natureza em toda a sua complexidade (nela, sendo o conflito o elemento central) e talvez, por esta razão, eles representem também o maior desafio para a construção de novas práticas em políticas de proteção da natureza no país. Neste cenário, o compromisso de construção de governança democrática representa um ponto de partida para a gestão.

Como resultado deste percurso histórico, no Brasil existem 55 parques nacionais (IBAMA 2006) distribuídos nos diversos biomas brasileiros (Quadro 1), e este número tende a ser ampliado nos próximos anos. Os parques nacionais representam mais do que 20% do território nacional legalmente protegido, o que equivale a aproximadamente 17.631.180 hectares<sup>17</sup>.

Con tudo, o processo de criação de parques nacionais, induzido pelo momento político brasileiro e pelas pressões internacionais, não foi acom-

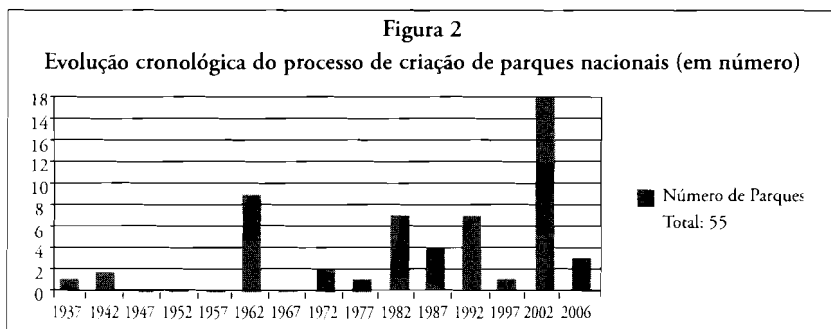
---

16 Decreto 5758/2006.

17 Para esta análise, não são consideradas terras indígenas ou quilômbos, por estas não serem constituintes do SNUC, embora sejam consideradas pelo PNAP.

panhado por mecanismos efetivos de participação e inclusão social, o que acabou por consolidar tensões decorrentes da clássica cisão entre sociedade e natureza. Este contexto se expressa de maneira evidente nos parques nacionais, considerados na legislação como Unidades de conservação de proteção integral, nas quais apenas é admitida, por lei, a utilização indireta dos recursos renováveis, através de pesquisa científica, educação ambiental e ecoturismo<sup>18</sup>. Vale ressaltar ainda, que o contexto de gestão de parques nacionais, embora de responsabilidade federal<sup>19</sup>, é extremamente variável por região, em função do contexto das prioridades e políticas públicas adotadas para o desenvolvimento regional e da competência local, em termos de recursos humanos e alcance político.

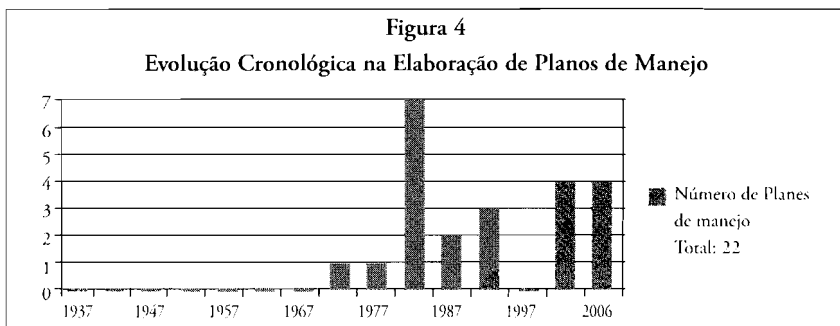
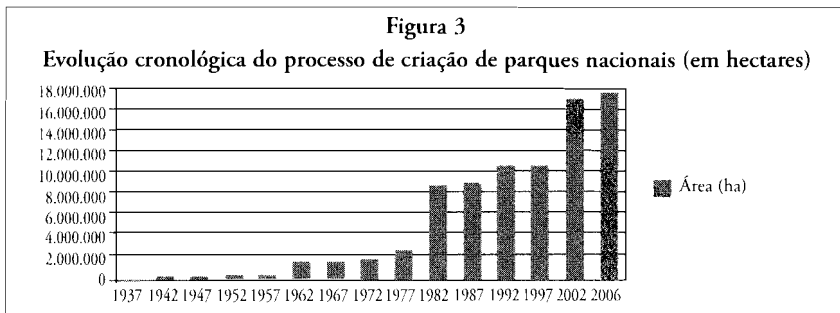
Cronologicamente, é interessante registrar que a evolução no processo de criação de parques nacionais, em termos de número (Figura 2) e área (Figura 3), não correspondeu à consolidação do processo de gestão, com base na elaboração de Planos de Manejo e criação de Conselhos (Figura 4).



18 De acordo com as recomendações do Plano de Manejo.

19 A gestão de Parques Nacionais é de responsabilidade do IBAMA/MMA.





Se a cronologia no processo de criação de parques nacionais, refletiu descontinuidades políticas, em termos de prioridades estabelecidas para a proteção da natureza no país, houve, no contexto nacional, uma agregação progressiva de parcelas do território para a conservação dos recursos renováveis (expressas em parques nacionais) e uma internalização deste compromisso em políticas públicas. No entanto, a criação destas áreas não foi acompanhada, na mesma proporção, pela consolidação de instrumentos de manejo. Assim que, na atualidade, apenas metade dos parques nacionais dispõem de Planos de Manejo, e destes, muitos estão desatualizados ou obsoletos. Evidentemente que o “efeito SNUC” tende a inverter esta tendência e este movimento parece claro pelos dados levantados pela pesquisa.

Além disso, o PM<sup>20</sup> foi sempre, ou na maioria das vezes, interpretado como documento técnico, de uso restrito aos gestores, pela cultura de

20 O IBAMA dispõe de um roteiro metodológico para elaboração de Plano de Manejo.

contratação de serviços especializados para a sua elaboração, o que sempre envolveu custos elevados. A sua concepção tem sido, na maioria das vezes, o resultado de uma interlocução direta entre gestores e consultores especializados, mas nem sempre familiarizados com a realidade local. Da mesma forma, a metodologia empregada para a sua elaboração, em raras ocasiões, privilegia a participação do ator ou saber local no processo. Da mesma forma, muitos Planos de Manejo, principalmente os mais antigos, têm o seu foco no diagnóstico e não no prognóstico, o que torna este documento, freqüentemente, de uso limitado e de difícil tradução para a sociedade.

Como muitos estão obsoletos e defasados, evidentemente, não refletem em seu conteúdo a dinâmica regional. Também não refletem os reais desafios para a gestão, que ultrapassam os limites formais da área protegida, em termos de integração de políticas públicas e ao alcance das ações planejadas. Em função de sua complexidade interdisciplinar e da demanda, em tese, dirigida às questões diversificadas do manejo, os custos de elaboração tendem a ser elevados, o que muitas vezes inviabiliza a iniciativa; a contratação de serviços especializados também não é simples, pelas questões burocráticas e administrativas envolvidas. Da mesma forma, o processo de elaboração, com raras exceções, considera a participação e o envolvimento dos vários segmentos da sociedade em sua discussão e no delineamento de pactos e acordos. Assim, não há ainda o compromisso para aprimoramento contínuo (o conhecimento gerado evolui ao longo do tempo e se beneficia da troca das diversas informações), ou a adaptação do processo às condições locais e à percepção de flexibilidade, uma vez que as decisões dependem de avaliação contínua e retroalimentação do processo. Como instrumento de gestão, o PM se configura, também, como um “espaço possível” de articulação social em bases tecnicamente consolidadas, seja através do conhecimento compartilhado, das soluções negociadas “a priori”, das oportunidades de intercâmbio e formação de redes ou de acordos estabelecidos (formal ou informalmente) para a gestão e consolidação da área protegida, no plano regional. Sob esta ótica, sua elaboração deve implicar um exercício de integração de políticas públicas na área de entorno.

No caso dos conselhos de parques nacionais, os desafios parecem ser ainda maiores. O “efeito SNUC” foi, certamente, a principal motivação para o movimento de criação de conselhos, principalmente porque a figura do conselho surgiu pela Lei 9985 como uma inovação, um convite à participação social na gestão de áreas protegidas, num cenário de ações claramente centralizadas em políticas públicas, até então. Assim, as instituições públicas, com competência formal para a gestão, tiveram que se adequar para esta transformação a curto prazo, num movimento de “contracultura”, tendo em vista o histórico de uma cultura institucional centralizadora, na qual a perspectiva sociedade/ natureza raramente encontrou um terreno de convergência. Da mesma forma, a urgência no processo de criação de conselhos para atendimento a uma demanda legal, gerou respostas de curto prazo, o que dificultou a mobilização institucional para a capacitação dos gestores públicos. Assim, os mesmos foram obrigados, repentinamente, a assumir uma responsabilidade, que envolve não apenas experiência operacional de gestão mas, principalmente, a capacidade de lidar com as complexas questões humanas envolvidas no processo. E, como não há ainda qualquer consenso metodológico sobre a implantação de conselhos e nem mecanismos para a sua avaliação, é pouco provável que estas instâncias formais de participação social, nos moldes atuais, funcionem efetivamente segundo os princípios de governança democrática para a gestão.

Cabe ainda acrescentar que a gestão de parques nacionais está sujeita a uma multiplicidade de influências internas e externas à área protegida, que afetam, em alcance e qualidade, a efetividade do processo de proteção da natureza nos diferentes biomas brasileiros. Entre estas podem ser mencionadas as especificidades das pressões antrópicas sobre a base de recursos naturais renováveis, as tensões fundiárias, as prioridades políticas regionais, o nível de qualificação e profissionalização de recursos humanos, e a disponibilidade de recursos financeiros para o manejo propriamente dito.

Da mesma forma, a gestão de parques nacionais ainda está dissociada das demais políticas públicas que incidem sobre o seu entorno. Por mais efetivos que sejam os conselhos, a gestão, numa perspectiva inclusiva, implica obrigatoriamente, em uma estratégia dirigida ao entorno, em

termos de integração de políticas e oportunidades, para que sejam internalizadas e consideradas em planejamento, as demandas de desenvolvimento local e proteção da natureza, para além dos limites formais da área protegida.

Dessa maneira, embora a discussão sobre o tema tenha avançado consideravelmente nos últimos anos, a gestão de parques nacionais permanece ainda na esfera pública e a participação da sociedade, neste caso, parece ainda periférica e experimental, embora seja evidente o movimento no sentido de construção de novas práticas, a partir da valorização das observações dos diferentes atores sociais. Este quadro parece indicar um processo ainda em fase inicial, e talvez por esta razão este seja um momento essencial para se refletir sobre os rumos desejados para a gestão de parques nacionais, a partir da projeção de cenários e construção de novas práticas em políticas de proteção da natureza.

### **Governança em áreas protegidas: uma análise possível?**

Pelas razões expostas, torna-se evidente que a disponibilidade (ou não) de Planos de Manejo ou Conselhos, não representa informação suficiente para a análise de governança em parques nacionais. Ainda assim, o panorama levantado indica, claramente, que um longo percurso terá ainda que ser percorrido, a começar pela implementação e/ou consolidação dos instrumentos formais de gestão e sua avaliação, com base nos compromissos estabelecidos pelo SNUC. Sem que estes “espaços potenciais de participação social” se efetivem, com base em metodologias consistentes e mecanismos sistemáticos de avaliação, a construção de governança para a gestão, em sentido mais abrangente, se constitui em desafio futuro.

Ainda durante a pesquisa, algumas reflexões surgiram e inspiraram novas discussões. O primeiro ponto diz respeito à dificuldade de obtenção de informação consistente sobre o processo de gestão. Frequentemente, a informação desejada sobre a gestão de parques nacionais ou não está disponível ou, se existe, é fragmentada, ou ainda se baseia em informações quantitativas mas não qualitativas de processo. Além disso, os dados obtidos em entrevistas ou outras fontes nem sempre coincidem com aqueles

apresentados e divulgados pelos veículos e sites oficiais, freqüentemente defasados<sup>21</sup>. Da mesma forma, há um nítido desbalanceamento entre as informações disponíveis, em termos de conteúdo e acesso, entre um parque e outro. Evidentemente que um dos elementos da “boa” governança se expressa na transparência e na democratização de informações confiáveis à sociedade. Embora, nos últimos anos, tenha havido pelo IBAMA e pelo Ministério do Meio Ambiente um significativo esforço nesse sentido<sup>22</sup>, parece haver ainda um longo caminho a ser percorrido com este objetivo.

Há que se considerar ainda, no processo de gestão, a autonomia limitada dos gestores de parques para tomar decisões diante do contexto local, nem sempre formatado segundo as restrições da legislação imposta a esta categoria de manejo. Os compromissos para a gestão são excessivamente complexos e os parques nacionais não dispõem ainda, para isso (com raras exceções), de recursos humanos e financeiros suficientes.

Acrescente-se ainda aos problemas da gestão, uma ênfase excessiva (e, freqüentemente estereotipada) nos compromissos imediatos e formais do SNUC, sem que seja realizada uma reflexão prévia sobre a realidade local, o que desloca do protagonismo alguns temas essenciais como a real cartografia do conflito e as subjetividades envolvidas na observação das instituições envolvidas sobre o processo.

Desde o momento do projeto de criação e da definição de limites de uma área protegida, são estabelecidas redes de relações entre diversos atores sociais. Assim, a viabilidade e o grau de eficiência na gestão destas áreas, em longo prazo, dependem, em grande parte, do entendimento das relações entre a administração das áreas protegidas e os grupos humanos em sua região de inserção (e entorno), bem como da percepção clara dos benefícios socioeconômicos que estas áreas podem gerar na perspectiva regional.

Considerando o contexto dos parques nacionais brasileiros, é possível que, para que a sociedade realmente se engaje no processo, a gestão tenha

---

21 Se esta é a situação com relação aos parques nacionais, ela é ainda mais evidente quando a pesquisa se dirige aos parques estaduais.

22 Foi criado recentemente o Fórum de áreas protegidas e nele são veiculadas publicações regulares e discussões sobre o tema.

que ultrapassar a visão hermética dos instrumentos previstos pela legislação e avançar no sentido da inovação e da construção de estratégias de desenvolvimento local para o entorno, que permitam o engajamento e a inclusão efetiva dos atores sociais, através da geração de benefícios econômicos e melhoria de qualidade de vida, em sentido amplo. Esse movimento resulta na redução da pressão do entorno sobre a base de recursos renováveis e na participação espontânea no processo de gestão. Nesse caso, é fundamental que o processo de gestão transcenda em sua concepção, os limites do parque e considere e internalize a importância da integração de políticas públicas no entorno. Parece claro que na dinâmica do entorno interagem conflitos mas também possibilidades de inovação e desenvolvimento de novas formas de se pensar a natureza, não em termos de restrição ao desenvolvimento mas como simbologia de agregação de valor às alternativas econômicas locais. Assim, os parques nacionais poderão ser interpretados pela sociedade local não apenas como patrimônio inerte de acesso controlado, mas como fonte de cidadania.

Nesta perspectiva, não é possível que a gestão negligencie macropolíticas, nem as articulações necessárias com os demais atores institucionais regionais. Nesta direção, a relação da gestão de parques nacionais com a Agenda 21 Local ou os Conselhos Municipais, o INCRA<sup>23</sup>, e a FUNAI<sup>24</sup> (apenas para citar os atores mais evidentes) é ainda incipiente mas tende a representar um significativo avanço na mudança de foco de uma gestão “intramuros” para uma gestão sintonizada com a dinâmica regional. Na esfera macroestratégica, políticas de proteção da natureza precisam estar também articuladas com políticas de ordenamento territorial. Neste contexto, o PNOT (Plano Nacional de Ordenamento Territorial) precisa compor a pauta de discussões. Em 2003, a Lei 10.683/03, atribuiu ao Ministério da Integração Nacional e ao Ministério da Defesa, as responsabilidades sobre o ordenamento territorial no Brasil e a Política Nacional de Ordenamento Territorial foi proposta pela Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. A partir da necessidade de diminuir as desigualdades regionais, o PNOT foi elaborado com o objetivo de apoiar o

---

23 Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

24 Fundação Nacional do Índio

desenvolvimento a partir de bases endógenas, promovendo a atuação de agentes locais em articulação com o Estado e agentes da iniciativa privada. Para o PNOT, foram identificados temas prioritários que englobam “... ambiente e recursos naturais; economia e fluxos econômicos; sociedade e suas expressões culturais e políticas e suas expressões institucionais”. Estes temas atravessam articulações entre gestão da natureza e inclusão social.

É importante que se considere também que realidades regionais distintas resultam em respostas desiguais, em tempos diferentes de resposta e, qualquer tentativa de padronização de metas e resultados poderá gerar mais prejuízos do que benefícios no processo de construção de governança democrática.

Na discussão sobre governança e poder local, Santos Jr., Azevedo e Ribeiro (2004) afirmam ser a noção de governança

[...] útil para problematizar as dificuldades e desafios colocados à construção de arranjos institucionais na interação entre governo e sociedade que respondam às mudanças sociais e econômicas em curso em nossa sociedade, cujo traço principal é a necessidade de coordenação entre governo, mercado e sociedade, mas ao mesmo tempo garantam a concretização da democratização dos processos decisórios dos governos.

No entanto, as dificuldades identificadas para a construção da malha de interações, necessárias para a consolidação do processo, se iniciam ainda na etapa de criação de parques nacionais, quando em geral, apenas os aspectos físicos e bióticos são considerados na consulta pública. Nesta fase inicial do processo de criação da UC, o grande desafio parece ser promover a participação da sociedade, levando ao conhecimento dos atores sociais, em linguagem adequada à realidade local, as informações que lhes permitam compreender também os impactos econômicos e sociais advindos da criação da UC. Este conhecimento possibilita a construção de uma visão crítica sobre o tema, o levantamento de demandas e a construção de pactos, o que certamente contribui para a noção de co-responsabilidade para a gestão.

Da mesma forma, para que funcione como instrumento efetivo para a gestão, o Plano de Manejo deve ser interpretado como um pacto negociado, construído com base em informações consistentes sobre a área e a partir da observação dos vários atores sociais, e não apenas como um documento técnico de ordenamento e controle e/ou uso dos recursos renováveis. Como instrumento de gestão, o PM se configura, também, como um “espaço possível” de articulação social em bases tecnicamente consolidadas, seja através do conhecimento compartilhado, das soluções negociadas “a priori”, das oportunidades de intercâmbio e formação de redes ou de acordos estabelecidos (formal ou informalmente) para a gestão e consolidação da área protegida, no plano regional. Sob esta ótica, sua elaboração deve implicar um exercício de integração de políticas públicas na área de entorno.. Nessa leitura, além de instrumento técnico de gestão, o Plano de Manejo pode se expressar também como veículo para a democratização e internalização de informação relevante sobre a área protegida para a sociedade, e a base de um “pacto social” para a gestão, a partir de dados consistentes e realistas, levantados em conjunto entre governo e sociedade.

Mas o campo efetivo de disputas e negociações, instituído pelo SNUC, se expressa, efetivamente, pelo Conselho da Unidade de Conservação. Como espaço público jurídico-institucional, é no Conselho onde as demandas são legítimas, por princípio, e são previstos os canais de confronto e interpelação democrática entre os projetos sociais, a fim de que estes possam se constituir em alternativas viáveis e o mais inclusivas possíveis (Loureiro *et al*, 2005). Para afirmar a institucionalidade pública e democrática dos Conselhos, são necessários mecanismos que garantam o respeito às suas deliberações. Dessa forma, o grau de autonomia do Conselho poderá ser (ou não) ampliado, em função de sua configuração (paridade em relação ao acesso às informações, à viabilidade de participação e à configuração local dos atores), seu tipo (consultivo, no caso de parques nacionais) e sua representatividade, no espaço plural. Assim, o Conselho de um Parque Nacional não é mero canal de comunicação e informação, mas o fórum próprio ao processo de governança, elo entre governo e sociedade.

No plano da inovação para a gestão, além da operacionalização dos conselhos em novas bases, diversas iniciativas estão em curso,



considerando a co-gestão e/ou gestão compartilhada de parques nacionais com instituições não governamentais. Neste modelo, governo e sociedade interagem não apenas por intermédio dos conselhos mas por via de uma parceria formal, estabelecida por Termos de Referência previamente acordados, em termos de compartilhamento de deveres e responsabilidades para a gestão. Embora não exista ainda uma avaliação clara sobre a eficiência deste processo, este é também um dos caminhos possíveis para a construção de governança em políticas de proteção da natureza.

O relatório Nossa Comunidade Global (1996), considera que, no processo de governança, interesses conflitantes ou diferentes podem ser acomodados. Sem dúvida, tensão e conflito são intrínsecos ao processo de governança, mas antes de serem considerados mal a evitar, são também elementos-chave para o intercâmbio de visões e possibilidade real de inclusão do cidadão comum no processo e de interação construtiva, gerando e agregando valor. Segundo os princípios universais da governança responsável (Carvel; Oliver 2002), o Conselho governa, em tese, em nome de todos, é responsável pelas questões de gestão, em conjunto com a interlocução governamental. Toda a autoridade e responsabilidade são investidas assim no Conselho enquanto coletividade, considerando-se, no caso dos Parques Nacionais, o seu caráter consultivo. A efetividade do Conselho, em termos de funcionamento e como instância de governança, permite ampliar e garantir a autonomia social, uma vez que o Conselho representa o “mediador” nas relações entre sociedade civil e Estado. O Conselho poderá assim transformar os objetivos e demandas da sociedade em contribuições efetivas à gestão ou em políticas públicas que orientem e regulem as ações governamentais. A questão central, neste movimento, é como operacionalizar essas instâncias democratizantes, de modo que os Conselhos deixem de ser apenas um instrumento previsto por lei para referendar iniciativas governamentais.

A falta de tradição participativa da sociedade brasileira na gestão dos negócios públicos, a prática ainda limitada neste tipo de mecanismo, o desconhecimento, por parte dos atores sociais, de suas reais possibilidades e responsabilidades frente ao que é público, a imensa heterogeneidade de perfil e a limitada capacitação dos conselheiros, em termos de formação

política, são assim alguns dos desafios a serem vencidos para a construção da boa governança em Parques Nacionais. Embora o Conselho se legitime como instrumento de participação, expressão e representação, para que o engajamento dos atores sociais seja efetivo, é preciso que os conselheiros tenham acesso às informações e conhecimento sobre o “interesse” público, sobre as estruturas, os processos e os procedimentos da área governamental, em todas as instâncias. É imprescindível que estes sejam também capacitados e se qualifiquem para o desempenho de seu papel e de suas atribuições e, para tal, recursos devem ser previstos. Com competências, funções e objetivos definidos, o engajamento do Conselho na elaboração e avaliação de políticas e programas públicos poderá expressar os reais interesses do coletivo que representam. Para isso, o acesso à informação constitui condição essencial.

Observando os cinco princípios-chave que orientam a construção e a avaliação do processo de governança em UCs, propostos por Graham, Amos e Plumptre (2003), alguns aspectos merecem ainda reflexão. Valores éticos, respeito aos direitos humanos, eficiência no “feedback” à sociedade, credibilidade no processo de prestação de contas, visão estratégica, e conformidade com o direcionamento legislativo nacional e internacional relativos aos parques nacionais (e às áreas protegidas, em geral) devem estar refletidos nos instrumentos de planejamento, de avaliação e de controle para a gestão.

A participação social, neste caso, é entendida como promoção de cidadania e como “um processo social que gera a interação entre diferentes atores sociais na definição do espaço comum e do destino coletivo” (Loureiro *et al*, 2003). A adoção de processos participativos para gestão de áreas protegidas deve buscar assim, fomentar estratégias e determinações que possibilitem a concertação e a “regulação dos conflitos” (Quintas, 2005) através da melhoria dos arranjos institucionais.

No âmbito de novos espaços de discussão em políticas públicas, o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), foi instituído através do Decreto 5.758 de 13 de abril de 2006 após uma ampla negociação com a sociedade. O PNAP detalha e reafirma os objetivos expressos na Lei do SNUC e traz uma série de princípios relativos à constituição dos espaços institucionais de governança democrática. O

decreto enfatiza a preocupação com a inserção dos atores sociais na gestão, ressaltando a necessidade de se considerar, neste desafio, práticas tradicionais de manejo de recursos naturais e repartição equitativa de custos e benefícios advindos do manejo de áreas protegidas, tendo como objetivo compatibilizar a conservação da natureza com a melhoria da qualidade de vida da população local e combate à pobreza. Uma preocupação central no PNAP se dirige ao envolvimento e à qualificação dos atores sociais para a gestão, o que se reflete na necessidade de se melhorar a qualidade dos espaços de governança, que incluem tanto os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, como os Conselhos Gestores das diversas UCs. Se for considerado que, na atualidade, ainda são poucos os conselhos de parques nacionais (ou demais UCs) efetivamente instalados e operacionais, este talvez seja um dos maiores desafios a ser enfrentado pelo PNAP.

No entanto, um ponto-chave para a efetividade dos espaços de governança é que haja a percepção, por parte de todos os envolvidos, das incumbências e limitações dos conselhos em suas diferentes esferas. A consciência clara dos poderes e limites inerentes às diferentes instâncias de governança permite aos implicados trabalhar, de maneira mais objetiva, sobre as demandas da gestão, o que tende a evitar desgastes e frustrações no processo.

Mas embora lacunas sejam evidentes para a efetividade deste processo, são também inúmeras as oportunidades para a construção de uma nova realidade para a conservação da natureza no Brasil. O olhar lúcido e construtivo dirigido à desmistificação do “mito do conflito” talvez seja o primeiro passo para a gestão de parques nacionais. Com este entendimento, será então possível um movimento no sentido efetivo de governança democrática.

## Bibliografia citada

- Brasil (1981). “Lei No. 6938 que institui a Política Nacional de Meio Ambiente”. Brasília: Diário Oficial.
- Brasil (2000). “Lei No. 9.985, de 18 de julho de 2000, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação”. Brasília: Diário Oficial.
- Brasil (2002). “Decreto No. 4.340 de 23 de agosto de 2002, regulamenta os artigos da Lei No. 9.985, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC”. Brasília: Diário Oficial.
- Brasil (2006). “Decreto No. 5.758 de 13 de abril de 2006, que institui o Plano nacional Estratégico de Áreas Protegidas”. Brasília: Diário Oficial.
- Carver, J.; Oliver, C. (2003). *Conselhos de administração que geram valor*. São Paulo: Cultrix.
- Comissão sobre Governança Global (1996). *Nossa Comunidade Global*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Diegues, A. C. (1996). *O mito moderno da natureza intocada* São Paulo: Ed. Hucitec.
- Frey, K. (2004). “Governança urbana e participação pública”. In: ANPAD anais. Curitiba. (Disponível em <http://www.anpad.org.br/enanpad2004-p-fr.html>).
- Gallicchio, E. (2005). “O desenvolvimento local: como combinar governabilidade, desenvolvimento econômico e capital social no território”. *Cuadernos del CLAEH*, No. 89, Montevideo.
- Gohn, M. G. (2003). *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez.
- Graham, J.; Amos, B.; e Plupmtre, T. (2003). “Governance principles for protected areas in the 21st Century”. IUCN.
- IBAMA (2005). “Educação ambiental em unidades de conservação”. Brasília: MMA.
- \_\_\_\_\_. 2006. “Instituto Brasileiro de Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal”. Disponível em <http://www.ibama.gov.org>. (Acesso em 15/01/2006) .
- IUCN (2003). “Acuerdo de Durban”. Durban: IUCN.

- Loureiro, C. F.; Azaziel, M.; Franca, N. (Orgs.) (2003). *Educação Ambiental e Gestão Participativa em Unidades de Conservação*. Rio de Janeiro: IBASE/IBAMA.
- Loureiro, C. F. et al. (2005). *Educação Ambiental e gestão participativa em unidades de conservação*. 2º ed. (revisada e atualizada). Rio de Janeiro: IBAMA.
- Medeiros, R.; Irving, M.; Garay, I. (1998). “A proteção da natureza no Brasil: Evolução e conflitos de um modelo em construção”. Revista de Desenvolvimento Econômico, Ano 1, No 1, Salvador.
- Milani, C.; Solinís, G. (2002). “Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro”, em: Carlos Milani, Carlos Arturi e Germán Solinís (Orgs.). *Democracia e Governança Mundial: que regulações para o Século XXI?* Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Quintas, J. S. (2005). *Introdução à gestão ambiental pública*. Brasília: IBAMA.
- Santos, O. A.; Azevedo, S.; Ribeiro, LC (2004). “Democracia e Gestão local: A experiência dos conselhos municipais no Brasil”, em : *Governança democrática e poder local*. Rio de Janeiro: Editora Revan.

## Quadro 1

## Quadro-Síntese dos Parques Nacionais do Brasil

Nome do PN	Decreto (Data criação)	Área (ha) (Data)	Plano de Manejo (Data)	Conselho
Aparados da Serra	Decreto 47.446 (17/12/1959) alterado pelo Decreto 70.256/72	10.250	1983/1984 (revisão 2003)	Sim (2003)
Saint Hilaire/Lange	Lei 10.227 (23/05/2001)	24.500	Sem previsão	Iniciado o processo
Iguaçu	Decreto 1035 (10/01/1939)	170.000	1981(Revisão 1999/2000)	Desativado
Ilha Grande	s/n (30/09/1997)	78.875	Reiniciada a Elaboração	Iniciado processo
São Joaquim	Decreto 50922 (07/06/1961)	49.300	Previsão em 2006	Iniciado processo
Lagoa do Peixe	Decreto 93.546 (11/06/1986)	34.400	1998 (Revisão 2004)	Iniciado processo
Serra Geral	Decreto 531 (20/05/1992)	17.300	2003	Sim (2003)
Serra do Itajaí	Decreto de 04 de junho de 2004	57.374	Início em setembro de 2005	Sim (2005)
Superagüi	Decreto 97.688 (25/04/1989) e ampliado pelo Decreto nº 9.513 (20/11/1997)	21.000	Início em 2º semestre de 2005	Iniciado o processo
Cavernas do Peruaçu	Decreto S/N 21.09.99	56.650	Em Elaboração	Sim (2004)
Serra da Bocaina	Decreto 68172 04.02.71 Decreto 70694 08.06.72	97.953	2002	Não
Serra da Canastra	Decreto 70355 03.04.72	198.380	1981(Previsão de Revisão)	Sim (2004)
Serra do Cipó	Decreto 90223 25.09.84 Decreto 70694 08.06.72	63.467	Em Elaboração	Sim (2004)
Serra dos Órgãos	Decreto 1822 30.11.39 Decreto 90023 02.08.84	21.054	1980 (Em revisão)	Sim (2002)
PN da Tijuca	Decreto 50923 06.07.61 Decreto 60183 08.02.67 Decreto 70186 23.02.72	11.916	1981 (Em revisão)	Sim (2002)
Sempre Vivas	Decreto S/N 13.12.2002	124.555	Não	Não
Caparaó	Decreto 50646 24.05.61 Decreto S/N 20.11.97	63.707	1981(Em revisão)	Sim (2002)
Itatiaia	Decreto 1713 14.06.37 Decreto 87586 20.09.82	56.311	1982	Sim (2002)
Pontões Capixabas	Decreto 19.12.2002	17.496	Não	Não
Grande Sertão	Decreto 97658 12.04.89	463.337	2003	Sim (2004)
Veredas	Decreto 21.05.2004			
Restinga de Jurubatuba	Decreto S/N 29.04.98	14.903	Em Elaboração	Sim (2002)

## Governança e políticas públicas: desafios para gestão de parques nacionais no Brasil

Nome do PN	Decreto (Data criação)	Área (ha) (Data)	Plano de Manejo (Data)	Conselho
PN Marinho dos Abrolhos	Decreto 88.218 06/04/1983	91.300	1990	Sim (2002)
Chapada Diamantina	Decreto 91.655 17/09/1985	152.000	Em Elaboração	Sim
Pau Brasil	Decreto S/N 22/04/1999	11.500	Não	Não
Catimbau	Decreto 37603/2002	62.554	Não	Não
Lençóis Maranhenses	Decreto 8.060 02/06/1981	155.000	Homologado em 09/2003. Em processo de implementação	Iniciado o processo em 07/05
Nascentes do Rio Parnaíba	Decreto S/N 16/07/02	730.000	Não	Não
Serra das Confusões	Decreto S/N 02.10.98	502.411	2004	Não
Serra da Capivara	Decreto 83.548 05/06/79	129.140	2005	Não
Serra de Itabaiana	Decreto S/N 15/06/05	7.966	Não	Não
Monte Pascoal	Decreto 3.421 2000	22.383	Não informado	Não informado
Descobrimento	Decreto S/N 20.04.99	21.213	Não informado	Não informado
Ubajara	Decreto 45954 13.12.2002	6.299	Não informado	Não informado
Sete Cidades	Decreto 0744 1961	6.331	Não informado	Não informado
Jericoacoara	Decreto S/N 2002	6.295	Não informado	Não informado
PN Marinho de Fernando de Noronha	Decreto S/N 96.693/1988	10.796	1989	Sim (2001)
PN de Brasília	Decreto 241 29/11/61	30.556	1978	Sim (2001)
Chapada dos Veadeiros	49.875 11/01/1961	236.570	Não	Sim (2001)
Emas	Decreto 49.874 11/01/1961	133.064	Não	Sim (2002)
Chapada dos Guimarães	Decreto 97.656 12.04.1989	32.432	Em Elaboração	Iniciado o processo
Pantanal	Decreto 86.392/1971	136.028	Não	Não
Serra da Bodoquena	Decreto S/N 21.09.2000	77.232	Não	Não
Araguaia	Decreto 47.570 31/12/1959	562.312	1971	Não
Amazônia	Decreto 73.683 19/02/1974	864.047	1974	Sim (1986 /2004)
Pico da Neblina	Decreto 83.550 05/06/1979	2.200.000	Em elaboração	Não
Pacaás Novos	Decreto 84.019 21/09/1979	764.801	1984	Não
Cabo Orange	Decreto 84.913 15/07/1980	619.000	Em elaboração	Não
Jáú	Decreto 85.200 24/09/1980	2.272.000	1998	Não
Serra do Divisor	Decreto 97.839 16/06/1989	843.000	1988	78/05.07.2002

Nome do PN	Decreto (Data criação)	Área (ha) (Data)	Plano de Manejo (Data)	Conselho
Monte Roraima	Decreto 97.887 28/06/1989	116.300	Sim	Não informado
Serra da Mocidade	Decreto S/N 29/04/1998	350.960	Não informado	Não informado
Virúá	Decreto S/N 20/04/1998	227.011	Não informado	Não informado
Serra do Pardo	Decreto S/N 17.02.05	447.342	Não informado	Não informado
Serra da Cutia	Decreto S/N 01/08/2001	283.611	Em elaboração (2005)	Não
Montanhas do Tumucumaque	Decreto S/N 22/08/2002	3.867.000	Em elaboração	Sim (2002/2005)

Fonte: IBAMA/ 2006.