



Revista Processus de Políticas Públicas e Desenvolvimento Social

Tramitação Editorial:

Data de submissão (recebimento):
10/07/2019.

Data de reformulação: 12/09/2019.

Data de aceitação (expedição de carta de aceite): 18/10/2019.

Data de disponibilização no site (publicação): 28/12/2019.

Editor Responsável: Me. Jonas Rodrigo Gonçalves

VIABILIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO SISTEMA NACIONAL DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA - SNUC (LEI Nº 9.985/2000)

Feasibility of public policies in the national system of nature conservation units - snuc (law no. 9.985 / 2000)

*Dra. Alice Rocha da Silva¹
Júlia Santa Anna Mello²*

Resumo

O presente trabalho tem a intenção de trazer à baila a importância das políticas públicas constantes na Lei nº 9.985/2000 que discorre acerca do Sistema Nacional das Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Desde a sua promulgação, as unidades de conservação ambiental sofrem com problemáticas na criação, implementação e gestão, resultando na falta de efetividade das políticas públicas. Frente a essas problemáticas, surge a necessidade de constatar quais as políticas que estão sendo utilizadas e avaliar sua real viabilidade para o funcionamento de proteção de áreas dispostas na lei. Assim, faz-se necessária a utilização de outras políticas, já previstas, como a governança

¹ Doutora em DIREITO INTERNACIONAL ECONÔMICO pela Université d'Aix-Marseille III. Possui graduação em DIREITO pelo Centro Universitário de Brasília (2005), graduação em CIENCIA POLITICA pela Universidade de Brasília (2004), graduação em RELAÇÕES INTERNACIONAIS pela Universidade de Brasília (2004) e mestrado em DIREITO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS pelo Centro Universitário de Brasília (2006). Atualmente é professora no Centro Universitário de Brasília - UniCEUB e na Faculdade Processus. Tem experiência na área de Direito, Relações Internacionais e Ciência Política, com ênfase em Direito Internacional Econômico e Direitos Humanos. Cv: <http://lattes.cnpq.br/5820258525125574>

² Graduada em Direito pela Faculdade Processus. CV: <http://lattes.cnpq.br/2294632556441641>

participativa, que tem como base a educação ambiental e a resolução de conflitos com os povos tradicionais. Dessa forma, a governança participativa funciona como o eixo central, se mostrando como o instrumento mais viável para que as políticas públicas nas unidades de conservação cumpram seu papel, para que a lei do SNUC logre êxito quanto ao que se propõe.

Palavras-chave: SNUC. Efetividade. Viabilidade. Políticas Públicas. Gestão Participativa.

Abstract

This paper intends to bring to light the importance of public policies contained in Law No. 9,985 / 2000 which discusses the National System of Nature Conservation Units (SNUC). Since their promulgation, environmental conservation units suffer from problems in the creation, implementation and management, resulting in the ineffectiveness of public policies. Faced with these problems, there is a need to determine which policies are being used and to evaluate their real viability for the protection of areas provided by law. Thus, it is necessary to use other policies already foreseen, such as participatory governance, which is based on environmental education and the resolution of conflicts with traditional peoples. Thus, participatory governance acts as the central axis, proving to be the most viable instrument for public policies in protected areas to fulfill their role, so that the SNUC law succeeds in what it proposes.

Keywords: SNUC. Effectiveness. Viability. Public policy. Management Participatory

1. Criação do Sistema Nacional das Unidades de Conservação da Natureza

O destaque para as questões ambientais no Brasil se iniciou em 1972 após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo onde foram discutidos os limites do crescimento econômico frente ao esgotamento dos recursos da natureza.³

Com a proliferação dessa ideia, se desenvolveu o discurso acerca da necessidade de promover uma ordenação no processo de criação de áreas protegidas e a necessidade de um sistema único e integrado que se articulasse na escala nacional as áreas protegidas, expressando assim uma mudança de visão ambiental e política em relação à criação e gestão de unidades de conservação que se concretizou a partir da década de 80.⁴

Após a história de doze anos da longa tramitação até a aprovação deste projeto nas duas casas legislativas e sua sanção final pelo Presidente da República, foi efetivada como norma legal no ano de 2.000, com a aprovação da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza SNUC (Lei n.º 9.985/2000) e posteriormente, do decreto que regulamenta alguns de seus dispositivos (Decreto nº 4.340/2002),

³ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Cadastro Nacional de Unidade de Conservação**, 2014 a. Disponível em: <www.mma.gov.br/cadastro_uc>. Acesso em: 07 jun. 2019.

⁴ DIEGUES, A. C. Op. cit, p. 161.

inaugurando um novo período no que se refere à dimensão ambiental do planejamento no Brasil, com foco nas áreas protegidas.⁵

Tem-se então de maneira geral que, as unidades de conservação são áreas específicas criadas pelo Poder Público, cujo domínio pode ser público ou privado, podendo ter ou não proteção integral de seus recursos naturais, e, dependendo do tipo, ser compatível ou não com a presença de populações tradicionais em seu interior.⁶

Dessa forma, a lei SNUC apresenta grande importância por ser o primeiro instrumento legal que busca elencar e definir as diferentes categorias de unidades de conservação existentes no território nacional, sistematizando classificações que antes se sobreponham e muitas vezes se confundiam.

Nesse sentido, destaca-se o Decreto nº 4.340/2002 que regulamentou em parte a lei do SNUC, buscou detalhar de forma mais precisa aspectos legais referentes às políticas públicas nas unidades de conservação, como a gestão compartilhada com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Ocip's, à exploração de bens e serviços, à compensação por significativo impacto ambiental, ao reassentamento de populações tradicionais, à reavaliação de categorias de unidades de conservação não previstas e à gestão das reservas da biosfera.⁷

Contudo, apesar do inegável avanço que proporcionou à questão das áreas protegidas no Brasil, o SNUC ainda ressoa como obra inacabada não conseguindo atingir plenamente sua pretensão inicial de criação de um sistema que pudesse integrar, por meio de um único instrumento, a criação e gestão, não sendo suficiente apenas a existência dos instrumentos, do sistema e das instituições responsáveis a fim de garantir a viabilidade e por conseguinte, a efetividade das políticas públicas.

1.1 Dos objetos e das diretrizes dos SNUCS

Não há fontes bibliográficas no documento atual.

A Lei nº. 9.985/2.000 traz objetivos que garantem a sustentabilidade do espaço territorial destinado à proteção, bem como diretrizes que se voltam para a constituição e funcionamento das unidades de conservação, buscando determinar os termos de proteção dos ecossistemas brasileiros.⁸

Estes objetivos estão dispostos no artigo 4º da Lei 9.985/2000⁹ que se destaca tendo em vista a qualidade no aspecto de seu rico conteúdo ecológico, que transcende

⁵ Idem, p. 675.

⁶ BENATTI, JOSE HEDER. **Novos cadernos NAEA**, vol. 2, nº 2, dezembro de 1999.

⁷ BRASIL. DECRETO Nº 4.340, de 23 de agosto de 2002. **Regulamenta artigos da lei nº 9.985, de 18 de julho de 2002, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providencias.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 07 jun. 2019.

⁸ BRASIL. LEI Nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Regulamenta o artigo 225, §1º, inciso I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providencias.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm>. Acesso em: 07 jun. 2019.

⁹ BRASIL. LEI Nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Regulamenta o artigo 225, §1º, inciso I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providencias.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/-ccivil_03/Leis/L9985.htm>. Acesso em: 07 jun. 2019.

os elementos mais técnicos do conceito legal de Unidade de Conservação bem como, a preocupação com o equilíbrio socioambiental e o desenvolvimento sustentável.¹⁰

Ademais dentre os objetivos, o critério mais relevante seria o da sustentabilidade dos espaços natural, ou seja, a conservação dos sistemas vivos, das estruturas e das funções dos ecossistemas situados naquelas áreas, de forma a garantir a manutenção do equilíbrio ecológico.¹¹

Sob outra perspectiva quanto à importância dos objetivos elencados no art. 4º, merecem destaque outros escopos principais quais sejam: a preocupação com a subsistência das populações tradicionais das áreas e o exercício sistemático da educação ambiental, preconizando-se nesse contexto, o equilíbrio socioambiental, ou seja, a abrangência de outras questões que não só o equilíbrio ecológico.¹²

Em seu art. 5º, a SNUC em seus incisos I a XIII, discorre acerca de suas diretrizes¹³, destacando-se que alguns dos aspectos das diretrizes, em decorrência ao mandato institucional, se manifesta a incumbência ao Poder Público e à coletividade a tutela ou vigilância sobre o meio ambiente. Neste sentido, as diretrizes invocam a participação efetiva das populações locais em todo o processo de criação, implantação, e gestão das unidades de conservação.¹⁴

Sendo, não apenas para as áreas já criadas ou as que dependem diretamente do poder público, mas ainda das que podem vir a ser estabelecidas e administradas a partir de iniciativas das comunidades locais e das organizações privadas.¹⁵

1.2 Das categorias das unidades de conservação

A elaboração de categorias constantes no Sistema de Unidades de Conservação, o processo de suas delimitações obedece ao que preconiza o inciso III do art. 225 da Constituição Federal de 1988 que consiste em definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, e sua alteração e supressão precedem de permissão obtida somente através de lei.¹⁶

Não obstante, vislumbra-se que o SNUC foi um instrumento que não apenas incorporou parte das áreas protegidas anteriormente previstas pela legislação brasileira,

¹⁰ MILARÉ, E. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco – doutrinas, jurisprudências e glossário**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

¹¹ HAUFF, Shirley N. **Alternativas para a manutenção das unidades de conservação da Caatinga**. PNUD / GEF-Caatinga, 2010.

¹² FUNBIO. Fundo Brasileiro para a Biodiversidade. **Relatório Anual 2015**. Disponível em: <https://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Funbio_Relat%C3%B3rio-Anual_2015_-_Portugu%C3%AAs.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2019.

¹³ BRASIL. LEI Nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Regulamenta o artigo 225, §1º, inciso I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/-Leis/L9985.htm>. Acesso em: 07 jun. 2019.

¹⁴ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Convenção sobre diversidade biológica – CDB: cópia do decreto legislativo n. 2, de 5 de junho de 1992**. Brasília: MMA, 2000.

¹⁵ Idem.

¹⁶ BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, de 5 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/const/>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

como também abriu espaço para que novas categorias fossem criadas ou incorporadas a partir de experiências originais desenvolvidas no país.¹⁷

A Lei nº 9.985/2000 em seu art.7º, incisos I e II, respectivamente, descreve doze categorias de UC federais, divididas em dois grandes grupos: o de proteção integral com o objetivo básico a preservação da natureza, admitindo apenas o uso indireto de seus recursos, compreendendo o que não envolve consumo, coleta dano ou destruição dos recursos naturais, e o de uso sustentável, que traz a ideia de conservação da natureza, compatível com o uso direto e sustentável de alguns de seus recursos.¹⁸

A luz da lei, discorre em seu art. 2º inciso X, que o uso direto é o que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais e, de outra parte, no inciso XI discorre que uso sustentável diz respeito ao que permite uma exploração do ambiente garantindo os recursos ambientais renováveis bem como, os processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e seus demais atributos, respeitando a viabilidade social e econômica.¹⁹

No que tange ao entendimento do uso indireto têm-se que este não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais, entretanto, com exceções previstas em Lei no que se refere ao uso indireto.²⁰

Assim, a diferença entre as duas tipologias é que o objetivo da unidade de proteção integral é preservar, já o da unidade de uso sustentável é compatibilizar a conservação, sendo de especial importância a terminologia utilizada ao se tratar entre essas duas palavras, pois, é o que direciona a maneira que a área será usada por seus proprietários tanto públicos como privados.²¹

No entanto, verifica-se que a quantidade de categorias de unidades de conservação tanto no grupo de proteção integral, quanto de uso sustentável, são excessivas e não adaptáveis as realidades que ali se apresentem e, acabam por se sobrepor umas às outras, não cumprindo em grande parte o papel a que se destinam já que não compatibilizam a integral preservação de recursos naturais com os povos tradicionais que habitam as unidades.²²

Dessa forma, não há êxito socioambiental tendo em vista que as duas classificações de unidades de conservação, sofrem com a má gestão e a falta quase

¹⁷ RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira. **O uso público nos parques nacionais**: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

¹⁸ BRASIL. LEI Nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Regulamenta o artigo 225, §1º, inciso I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm>. Acesso em: 07 jun. 2019.

¹⁹ BRASIL. LEI Nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Regulamenta o artigo 225, §1º, inciso I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm>. Acesso em: 07 jun. 2019.

²⁰ SOUZA, João Vítor Campos. **Congresso mundiais de parques nacionais da UICN (1962- 2003)**: registros e reflexões sobre o surgimento de um novo paradigma para a conservação da natureza. Brasília, 2013, p. 214.

²¹ CATTO, Ana Lúcia. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação**: questões essenciais. Piracicaba: Piracicaba, 2006, p. 114.

²² MEDEIROS, Rodrigo, *et al.* **Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional**: sumário executivo. Brasília: UNEP/WCMC, 2011.

absoluta de fiscalização, criando-se assim uma problemática ainda maior no que se refere aos povos tradicionais.²³

2. Instrumentos de Viabilidade pós SNUC

Importante destacar que após a promulgação da lei nº 9.985/2000, e como uma resposta aos compromissos assumidos em 1992 pelo governo na Convenção sobre Diversidade Biológica se aperfeiçoaram os instrumentos para implementação das áreas protegidas e sua biodiversidade.²⁴

Nesse sentido cumpre destacar que os programas criados posteriormente para viabilização de áreas protegidas, encontram arcabouço legal na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) um tratado da Organização das Nações Unidas ratificado pelo Brasil através do Decreto Federal nº 2.519/98.²⁵

A estrutura da CDB conta com três bases principais: a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável da biodiversidade e a repartição justa e equitativa dos benefícios da utilização dos recursos genéticos.²⁶

Mais tarde, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1998 em campanha promovida pelo Fundo Mundial para a Natureza (WWF) e Banco Mundial, veio com a cobrança da criação de áreas protegidas na Amazônia.²⁷

Em vista de tais compromissos, foi criado o Decreto nº 4.326/2002, o Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA, que tem como objetivo assegurar a conservação de uma amostra representativa da biodiversidade do Bioma Amazônia e a manutenção de serviços ambientais na região, inclusive aqueles relacionados com a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, por meio do apoio e expansão do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, buscando aliar as populações beneficiárias e residentes em seu entorno na gestão destas áreas.²⁸

Nessa esteira, com o objetivo de sanar os problemas e preencher as lacunas de gestão das áreas protegidas do país em 2006, o governo federal sancionou o Decreto Federal no 5.758/2006, que instituiu o chamado Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP.²⁹

Com a visão primordial de ampliar, organizar e integrar as capacidades do governo bem como da sociedade destinados à gestão desse território, criou-se também

²³ PEREIRA, Polyana Faria; SCARDUA Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. **Ambient. soc.** [Internet]. June [cited, June 06], 2019, pp. 81-97.

²⁴ SCDB. Secretariado da convenção sobre diversidade biológica. **Panorama da biodiversidade global**. 3. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2010, p. 97.

²⁵ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Quarto relatório nacional para a convenção sobre diversidade biológica**. Brasília: MMA, 2010.

²⁶ DA MOTA, Rosana Godinho. Convenção sobre diversidade biológica. Plano Estratégico 2011-2020. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 05, nº 02., pp.106-136.

²⁷ IBAMA e WWF- Brasil. **Efetividade de gestão das unidades de conservação Federais do Brasil**. Edições IBAMA, 2007, p. 95.

²⁸ UNIDADE DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL. **Programa ARPA**. Disponível em: <<https://uc.socio-ambiental.org/programas/arpa>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

²⁹ PRATES, Ana Paula; BESUNSAN, Nurit. **A diversidade cabe na unidade: áreas protegidas no Brasil**. Brasília: IEB, 2014, p. 736.

uma Comissão Nacional, com representantes de diversos órgãos do Governo Federal, dos Estados, Municípios e das comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, extrativistas), do setor empresarial e da sociedade civil, com o intuito de coordenar o processo de elaboração e implementação do Plano.³⁰ Este veio fortalecer a relação da conservação ambiental e de direitos territoriais, pois o plano incluiu as áreas protegidas e os territórios indígenas quilombolas.

Posteriormente, por meio da lei federal nº 11.516/2007, buscou-se com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da biodiversidade (ICMBio), autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, um órgão que executasse as ações da política nacional de unidades de conservação, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UC's instituídas pela União, e, executar as políticas de uso sustentável dos recursos naturais renováveis e de apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas UCs federais de uso sustentável.³¹

No entanto, o ICMBio enfrenta desafios como a escassez de recursos financeiros bem como de recursos humanos somando-se a ausência de capacitação destes, a baixa integração populacional nas áreas protegidas, gargalos nos Planos de Manejo, problemas de demarcação e respeito as Zonas de Amortecimento, ausência de regularização fundiária que geram conflitos crescentes com os povos tradicionais e ribeirinhos.³²

Ainda com o objetivo de estabelecer ações concretas quanto à biodiversidade ambiental, em outubro de 2010, foi realizada a 10ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica, foi acordado o Plano Estratégico de Biodiversidade no período de 2011 a 2020.³³

Neste plano ficou estabelecido um conjunto de vinte metas, as Metas de Aichi, para a redução da perda da biodiversidade em âmbito mundial no qual os partícipes, incluindo o Brasil, se comprometeram a trabalharem conjuntamente para otimização e realização das metas até 2020.³⁴

Ainda com o objetivo de estabelecer ações concretas quanto à biodiversidade ambiental, em outubro de 2010, foi realizada a 10ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica, foi acordado o Plano Estratégico de Biodiversidade no período de 2011 a 2020.³⁵

³⁰ ARAUJO, S. M. V. G. **Vinte e cinco anos da lei da política nacional do meio ambiente**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados: Centro de Documentação e Informação, 2008. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

³¹ BRASIL. LEI Nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. **Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis nºs 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Lei/L11516.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

³² TCU. Relatório de Auditoria Operacional. c, 2013.

³³ SCDB. Secretariado da convenção sobre diversidade biológica. **Panorama da biodiversidade global**. 3. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2010, p. 97.

³⁴ W.W.F. **Subsídios para discussão**: workshop diretrizes políticas para unidades de conservação. Brasília, novembro de 1994.

³⁵ SCDB. Secretariado da convenção sobre diversidade biológica. **Panorama da biodiversidade global**. 3. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2010, p. 97.

Neste plano ficou estabelecido um conjunto de vinte metas, as Metas de Aichi, para a redução da perda da biodiversidade em âmbito mundial no qual os participantes, incluindo o Brasil, se comprometeram a trabalharem conjuntamente para otimização e realização das metas até 2020.³⁶

Aumento da qualidade da governança seguindo uma linha de respeitabilidade à cultura indígena e tradicional dentre outros aspectos abordados.³⁷

Mediante avaliação dos resultados alcançados dos planos de ação elaborados que, em casos bem-sucedidos quanto à conservação, se destacam aqueles que envolvem parcerias diversificadas, sejam de gestão compartilhada, gestão territorial integrada, cogestão com comunidades locais, articulações com o setor privado, universidades, ONGs, programas de voluntariado, dentre outros.³⁸

É importante destacar quanto aos povos tradicionais que atualmente ainda existem projetos de lei do governo que propõem a extinção e a redução de áreas protegidas, flexibilização de figuras jurídicas, iniciativas para fragilizar as normas de licenciamento ambiental e acirramento de conflitos de comunidades que residem nas unidades de conservação de uso integral e de uso sustentável.

No entanto, mesmo com a criação de novos instrumentos legislativos e resoluções internacionais que subsidiaram a lei SNUC, as Unidades de Conservação continuaram relegadas às burocracias e a graves problemas de gestão e fiscalização, bem como a ausência de dar visibilidade a alternativas já previstas em lei, que acompanhem as alterações constantes das mudanças de cenário ambiental, social, e econômica.³⁹

Ante ao exposto, afere-se que não houve êxito na aplicação de instrumentos que integram e articulam as políticas públicas previstas para as Unidades de Conservação e que assim, estabeleçam planos de ação úteis e que visem trabalhar com cenários realistas.⁴⁰

Assim faz-se necessário ainda, conforme a própria previsão do SNUC e decreto regulamentador, que seja dada a importância e enfoque aos mosaicos, planos de manejo, gestão participativa e corredores ecológicos.⁴¹

No Brasil, o uso ineficiente de políticas que articulem e agreguem valor na criação de espaços ambientais protegidos no território nacional, acabam por não apresentar uma tradição democrática e inclusiva no estabelecimento de políticas públicas de governo. Apresentam-se assim precárias quanto à sustentabilidade de médio em longo prazo, em

³⁶ W.W.F. **Subsídios para discussão:** workshop diretrizes políticas para unidades de conservação. Brasília, novembro de 1994.

³⁷ SOUZA, João Vitor Campos. **Congresso mundiais de parques nacionais da UICN (1962- 2003):** registros e reflexões sobre o surgimento de um novo paradigma para a conservação da natureza. Brasília, 2013, p. 214.

³⁸ ICMBio. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Relatório de Gestão 2010 do Instituto Chico Mendes**, 2010, p. 83.

³⁹ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Pilares para a sustentabilidade financeira do SNUC**. 2. ed. Brasília: MMA, 2009.

⁴⁰ MERCADANTE, M. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC. In: BENJAMIN, A.H. (org.) **Direito ambiental das áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, pp. 190-231.

⁴¹ BRITO, Francisco. **Corredores ecológicos:** uma estratégia integradora na gestão de ecossistemas. 2. ed. rev. Florianópolis: UFSC, 2012.

função da ausência de participação da maioria da sociedade civil na elaboração das políticas de desenvolvimento econômico, social, ambiental.⁴²

Para se proteger uma dada UC se fazem necessários requisitos, de atividades de vigilância, manutenção geral e fiscalização bem como, a elaboração de utilização de componentes já existentes, mas com quase nenhuma visibilidade e que são imprescindíveis ao sistema de unidades de conservação.⁴³

Além disso, é primordial a análise no que concerne a ausência de processos democráticos na elaboração dessas políticas públicas ambientais direcionadas às Unidades de Conservação e à política de proteção à biodiversidade, visando atender da melhor forma as necessidades sociais e que incidam sobre mecanismo de resolução de conflitos com os povos tradicionais.⁴⁴

Todas estas lacunas identificadas fazem como que sua importância e seu potencial não sejam reconhecidos pela sociedade de se tornar uma grande ferramenta que contribui para geração de emprego, de renda, para aumento de qualidade de vida para a população e para o desenvolvimento de país sem o vilipêndio das áreas protegidas.⁴⁵

Assim, o ciclo vicioso e inevitável; a partir do momento que as unidades de conservação não demonstram resultado para sociedade quanto à viabilidade e efetividade, as mesmas não conseguem apoio social não se concretizando a importância de ser priorizada.⁴⁶

3. Das Políticas Públicas Ambientais

Define-se aqui política como sendo o ordenamento de práticas ou ações para que sejam alcançados os meios estabelecidos pelos cidadãos do Estado, com o intuito de alcançar o bem comum podendo estas políticas ocorrer nos âmbitos federais, estaduais, municipais ou distritais.⁴⁷

É importante destacar assim, que a “política” vem a ser um conjunto de diretrizes essencialmente voltadas à concretização de um determinado objetivo de uma determinada sociedade, sendo basilar que este tenha uma fundamentação, ou seja, um alicerce sólido para que não haja desencontros, dispersões e incompatibilidades para que seja concebida e formulada para ser eficaz.⁴⁸

No que tange a política ambiental os responsáveis pela mesma são o Poder Público que atua na grande esfera pública e oficial do Estado, e a sociedade que atua

⁴² MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. **IPEA**. Brasília: Ipea, 2016, p. 352.

⁴³ Idem.

⁴⁴ SCARDUA, Fernando Paiva, & BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, 2003, pp. 291-314.

⁴⁵ APREMAVI. **A participação da APREMAVI na viva mata 2012**. Disponível em: <<https://apremavi.org.br/a-participacao-da-apremavi-no-viva-mata-2012/>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

⁴⁶ PRATES, A. P. L & SOUSA, N. Panorama das áreas protegidas no Brasil. In: BENSUSAN, N. & PRATES, A. P. L. (editoras). A diversidade cabe na unidade? **Áreas Protegidas no Brasil**. Editora IEB Mil Folhas, 2014.

⁴⁷ MILARÉ, E. **Direito do ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 675.

⁴⁸ Idem, p. 675.

junto aos interesses sociais tanto gerais quanto particulares estando estes sintonizados como bem comum.⁴⁹

O art. 225 da CF, estabelece que é do Poder Público a responsabilidade comum e solidária, bem como da coletividade, a defesa e a preservação do meio ambiente para presentes e futuras gerações destacando-se que cada uma exerce suas competências de ação.⁵⁰

No que tange a lei SNUC, esta regulamenta a política ambiental tutelando administrativamente o meio ambiente fixando sujeito, objeto e alcance das intervenções bem como ações ambientais essenciais para alcançar os meios e fins necessários.⁵¹

Nesse cenário, que surge a gestão pública como um instrumento de integração que se caracteriza como um conjunto de ações a serem praticadas, constituindo um processo único e articulado de planejamento, direção, controle, alocação de recursos como objetivo de obter efeitos positivos sobre o meio ambiente.⁵²

No entanto, para que haja êxito da gestão e políticas públicas ambientais é necessária a condução das ações por meio de dois atores: Estado e sociedade, de forma harmônica sendo convergentes e solidários entre si.

Dessa forma, tendo em vista o papel estatal no cenário de políticas públicas, verifica-se que as políticas ambientais não podem ficar relegadas somente ao papel do Poder Público sem levar em consideração outros atores locais, nacionais globais e sociais pois incorre no erro de limitar tais políticas somente a ação destes, o que acaba por representar a não viabilidade das leis ambientais de forma equitativa e democrática.

3.1 Políticas públicas ambientais e o Estado

Quando se analisa a origem das políticas públicas no Brasil, verifica-se que o Estado detinha características conservadoras de centralização e autoritarismo.⁵³

Isto se dá devido ao momento histórico em que as políticas públicas ambientais foram concebidas, pois era um momento de desenvolvimento industrial no país orientando as políticas de intervenção do Estado como elemento principal.⁵⁴

Infere-se então que prestar a devida importância às questões ambientais à época bem como as quaisquer políticas voltadas para mesma eram consideradas barreiras ao crescimento econômico do país.⁵⁵

⁴⁹ BARBIERI, J.C. **Gestão ambiental empresarial**: conceitos, modelos e instrumentos. São Paulo: Saraiva, 2007.

⁵⁰ BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, de 5 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/const/>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

⁵¹ ICMBio. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Instrução Normativo nº 02**, de 18 de setembro de 2007. Diário Oficial da União, Seção I, 182, 20/09/2007, pp. 102-104.

⁵² ESTY, Daniel C. IVANOVA, Maria H. **Governança ambiental global**: opções e oportunidades; São Paulo: Senac, 2005, p. 301

⁵³ PRATES, Ana Paula; BESUNSAN, Nurit. **A diversidade cabe na unidade**: áreas protegidas no Brasil. Brasília: IEB, 2014, p. 736.

⁵⁴ ARAUJO, S. M. V. G. **Vinte e cinco anos da lei da política nacional do meio ambiente**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados: Centro de Documentação e Informação, 2008. Disponível em? <<http://bd.camara.gov.br>>. Acesso em: 07 jun. 2019

⁵⁵ FERREIRA, Leila da Costa. **A questão ambiental**: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 1998, p. 154.

Ocorre que devido a essa expansão econômico-industrial, os efeitos nocivos da intervenção humana ao meio ambiente começaram a se tornar evidentes, se fazendo necessária que as políticas públicas tivessem papel mais incisivo e decisivo nos modos de vida bem como nos modos de produção de modo a garantir a preservação de recursos do meio ambiente para futuras gerações e de qualidade de vida.⁵⁶

A partir deste momento de abertura política com atuação de agentes políticos emblemáticos e surgimento de novos movimentos sociais surgiu uma nova sociabilidade que passou a discutir direitos e cidadanias, trazendo a baila, questões ambientais como a apropriação e uso de recursos naturais, padrões de qualidade ambiental, o zoneamento ambiental e a criação de espaços territoriais protegidos etc.⁵⁷

Frente a este panorama, no que tange as Unidades de Conservação, a lei SNUC estipulou dispositivos que trazem a gestão equitativa das áreas protegidas com a participação de diversos atores inclusive, a obrigatoriedade da participação social na gestão das políticas públicas.⁵⁸

3.2 Políticas públicas previstas na lei SNUC

A Lei SNUC em seu Capítulo IV disserta acerca da criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação determinando assim em seu art.22 que a criação da unidade deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública, sendo o Poder Público obrigado a fornecer informações adequadas à população local e demais partes interessadas.⁵⁹

Em seu art.23, aborda a importância da participação na recuperação, defesa e manutenção das unidades de conservação pelas populações tradicionais ocupantes das Reservas Extrativistas (RESEX) bem como das Reservas de Desenvolvimento de Uso Sustentável.

Destaca-se também, no mesmo artigo, normas de uso de tais unidades, nas quais os povos tradicionais são proibidos do uso de espécies ameaçadas de extinção ou de práticas que danifiquem o habitat bem como de atividades que possam impedir a regeneração dos ecossistemas.

Nesse sentido, o capítulo disserta acerca de outras questões importantes como a gestão de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, justapostas ou sobrepostas que constituam um mosaico, deve ocorrer de forma participativa a fim de harmonizar a presença da biodiversidade, o desenvolvimento sustentável regional e a sociobiodiversidade.

Ademais concebe outra forma diferenciada de gestão por meio de organizações da sociedade civil de interesse público, por meio de instrumento com o órgão

⁵⁶ DIEGUES, A. C. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 2001, p. 161.

⁵⁷ BARRETTO FILHO, Henyo. Notas para uma história social das áreas de proteção integral no Brasil. In: RICARDO, Fany (org.). **Terras indígenas e unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004, pp. 53-64.

⁵⁸ PRATES, A. P. L & SOUSA, N. Panorama das áreas protegidas no Brasil. In: BENSUSAN, N. & PRATES, A. P. L. (editoras). **A diversidade cabe na unidade? Áreas Protegidas no Brasil**. Editora IEB Mil Folhas, 2014.

⁵⁹ BRASIL. LEI Nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Regulamenta o artigo 225, §1º, inciso I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03-/Leis/L9985.htm>. Acesso em: 07 jun. 2019.

responsável. A lei confere ainda aos órgãos de administração para a implantação, gestão e manutenção das unidades de conservação perceber recursos ou doações, nacionais e internacionais, oriundos de organizações privadas ou públicas ou de pessoas físicas.⁶⁰

Traz como valorização o conhecimento dos povos tradicionais juntamente com a comunidade científica para o desenvolvimento de pesquisas científicas acerca do uso sustentável dos recursos naturais.

Aduz em seu art. 36 que em casos de empreendimentos de relevante impacto ambientais, o empreendedor responsável tem como obrigação o apoio de implantação e manutenção de unidades de conservação de Proteção Integral bem como as de Uso Sustentável e que, em casos de inobservância estarão sujeitos às sanções de infrações previstas em lei.⁶¹

Já o capítulo VI, é direcionado unicamente para as Reservas da Biosfera que se constitui como um modelo de gestão participativa, integrada e sustentável de recursos naturais. A Reserva da Biosfera destaca-se pelos objetivos de preservar a diversidade biológica, do desenvolvimento sustentável com base na atividade das comunidades locais, o conhecimento científico, promover a conservação da natureza a educação ambiental, sendo reconhecidas pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura através do Programa MaB – “O Homem e a Biosfera”).⁶²

Salienta-se que acerca dos povos tradicionais, a Lei SNUC traz em seu capítulo VII - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS - que as populações que residem em unidades aonde a permanência não é permitida, deverão ser indenizadas ou compensadas bem como realocadas pelo Poder Público.⁶³

Enquanto não houver a possibilidade de realocação das populações tradicionais deve haver o estabelecimento de ações específicas a fim de compatibilizar a presença dos mesmos com os demais objetivos a qual se destina as unidades de conservação, respeitando suas fontes de subsistência e participação na elaboração de normas e ações.⁶⁴

3.3 Regulamentação das políticas públicas – decreto nº 4.340/2002

Após dois anos de publicação da lei nº 9.985/2000, foi publicado o Decreto Regulamentador nº 4.340/2002, que regulamenta alguns dos artigos da Lei SNUC, abordando alguns pontos importantes de seus capítulos que se fazem essenciais quanto à temática trazida à baila por este trabalho.

Seu primeiro capítulo aborda o ato de criação de unidade de conservação devendo ser observados:

⁶⁰ BRASIL. LEI Nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Regulamenta o artigo 225, §1º, inciso I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providencias.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03-/Leis/L9985.htm>. Acesso em: 07 jun. 2019.

⁶¹ Idem.

⁶² MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Reserva da biosfera.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biomas/caatinga/reserva-da-biosfera.html>>. Acesso em: 10 jun.

⁶³ BRASIL. LEI Nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Regulamenta o artigo 225, §1º, inciso I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providencias.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03-/Leis/L9985.htm>. Acesso em: 07 jun. 2019.

⁶⁴ Idem.

- 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.⁶⁵

Em seu art.5º dá destaque a importância a consulta pública no processo de criação das unidades de conservação ambiental que ocorrem por meio de reuniões públicas bem como oitivas da população local, de forma e linguagem acessíveis, tendo com a finalidade de definir local e de suas dimensões.

Já os capítulos III e IV discorrem, respectivamente, sobre a criação e administração do Mosaico e do Plano de Manejo por conselhos deliberativos que devem atuar como instancias de gestão integrada com as populações residentes e o uso de consultas pública como instrumento de integração.⁶⁶

Os capítulos dão início e destaque para a presença dos conselhos, que são especificados no capítulo V do decreto como conselho deliberativo e consultivos sendo estes presididos pelo chefe da unidade de conservação.⁶⁷

Devem ter representação de órgãos ambientais dos três níveis da Federação bem como de órgãos relacionados às questões abordadas pelos conselhos, da sociedade civil a qual deve ser composta pela comunidade científica e organizações não governamentais ambientalistas, poluição residente e do entorno, proprietários de imóveis presentes nas unidades e da população tradicional.

A formação desses conselhos deve ser realizada em pé de igualdade e levar em conta as idiossincrasias de cada região e suas reuniões deve ser todas públicas e serem realizadas em locais de fácil acesso.

Quanto à competência dos conselhos das unidades de conservação cumpre destacar o disposto no art. 20 do capítulo em comento:

- I -elaborar o seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instalação;
- II - acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, quando couber, garantindo o seu caráter participativo;
- III - buscar a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno;

⁶⁵ BRASIL. DECRETO Nº 4.340, de 23 de agosto de 2002. **Regulamenta artigos da lei nº 9.985, de 18 de julho de 2002, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providencias.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 07 jun. 2019.

⁶⁶ BRASIL. DECRETO Nº 4.340, de 23 de agosto de 2002. **Regulamenta artigos da lei nº 9.985, de 18 de julho de 2002, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providencias.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/-decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 07 jun. 2019.

⁶⁷ Idem.

- IV - esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade;
- V - avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação;
- VI - opinar, no caso de conselho consultivo, ou ratificar, no caso de conselho deliberativo, a contratação e os dispositivos do termo de parceria com OSCIP, na hipótese de gestão compartilhada da unidade;
- VII - acompanhar a gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade; VIII - manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, 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.⁶⁸

A autorização de bens e serviços concernentes às unidades de conservação, encontram guarida no capítulo VII do Decreto, definindo tais produtos como aqueles destinados a dar suporte logístico para uso comum do público por meio de visitação a recreação e o turismo e a exploração de recursos florestais.

A exploração comercial de produtos será permitida somente com a prévia elaboração de Plano de Manejo e mediante decisão do órgão que executa e de seus respectivos conselhos, devendo esta exploração ter embasamento de viabilidade econômica quanto á investimentos.⁶⁹

No que tange a compensação ambiental no decreto é estabelecida no capítulo VIII, regulamentado assim, o art. 36 da Lei SNUC e dispõe acerca de ordens de prioridade dos recursos condizentes a compensação por impacto ambiental, conforme demonstram os incisos seguintes:

- I - regularização fundiária e demarcação das terras;
- II - elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo;
- III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento;
- IV - desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e
- V - desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento. Parágrafo único. Nos casos de Reserva Particular do Patrimônio Natural, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Relevante Interesse Ecológico e Área de Proteção Ambiental, quando a posse e o domínio não sejam do Poder Público, os recursos da compensação somente poderão ser aplicados para custear as seguintes atividades: I - elaboração do Plano de Manejo ou nas atividades de proteção da unidade;

⁶⁸ BRASIL. DECRETO Nº 4.340, de 23 de agosto de 2002. **Regulamenta artigos da lei nº 9.985, de 18 de julho de 2002, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providencias.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 07 jun. 2019.

⁶⁹ Idem.

- II - realização das pesquisas necessárias para o manejo da unidade, sendo vedada a aquisição de bens e equipamentos permanentes;
- III - implantação de programas de educação ambiental; e
- IV - financiamento de estudos de viabilidade econômica para uso sustentável dos recursos naturais da unidade afetada.⁷⁰

Quanto ao reassentamento dos povos tradicionais presente no art. 42 da Lei SNUC, sua regulamentação encontra-se no capítulo IX disposto em seu art.36 que “Apenas as populações tradicionais residentes na unidade no momento da sua criação terão direito ao reassentamento.”⁷¹

Acrescenta ainda que, as condições para permanência, quando do não reassentamento, serão regidas por termo de compromisso com a indicação das áreas ocupadas devendo tal termo assegurar o acesso dos povos tradicionais na deliberação respeitando seu modo de vida e de subsistência. Convém destacar que o prazo para a assinatura do termo de compromisso será é previsto no prazo máximo de dois anos quando as unidades de conservação já estiverem criadas.

3.4 Viabilidade para as políticas públicas do SNUC

Conforme apontado ao longo deste trabalho afere-se que o SNUC não atinge efetivamente o papel a que se propõem devido a inúmeras problemáticas tais como: passivo de regularização fundiária, insuficiência dos recursos humanos e financeiros, inexistência e a inadequação dos Planos de Manejo, problemas de articulação entre os atores envolvidos na gestão de UCS.⁷²

A baixa efetividade conta também com a ineficiência burocrática na gestão das UCS, alienação das partes interessadas, pouco suporte na tomada de decisões e corrupções político governamentais.⁷³

Ademais, somam-se a estes fatores a falta de planejamento do sistema por ausência de critérios científicos quando da criação da unidade, a exemplo da instituição de unidades de proteção integral em locais que residem populações tradicionais que desencadeia a deficiência na comunicação com as populações do entorno.⁷⁴

Acrescenta-se que, a falta de coordenação das atividades políticas entre as organizações envolvidas, falhas de governança no setor público, falta de transparência,

⁷⁰ BRASIL. DECRETO Nº 4.340, de 23 de agosto de 2002. **Regulamenta artigos da lei nº 9.985, de 18 de julho de 2002, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providencias.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/-decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 07 jun. 2019.

⁷¹ Idem.

⁷² TCU. Relatório de Auditoria Operacional. **Governança das unidades de conservação do bioma Amazônia**, 2013.

⁷³ WATSON, James E. M. *et al.* **The performance and potential of protected areas.** Nature, v. 515, n. 7525, p. 67-73, 5 nov. 2014. Springer Nature. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1038/nature13947>.!>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁷⁴ ICMBio. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Relatório de Gestão 2012 do Instituto Chico Mendes**, 2012, p. 83

participação pública e accountability são outras razões que afetam o desempenho das políticas ambientais.⁷⁵

Assim, essas problemáticas geram a inviabilidade de Unidades de Conservação que, conseqüentemente, acabam por não alcançar o aproveitamento do potencial econômico, social e ambiental. Observa-se também, que estes gargalos são comuns a maioria das unidades de conservação, sendo imprescindível a busca por soluções alternativas para viabilidade do funcionamento das unidades.⁷⁶

3.4.1 Exequibilidade do orçamento público para o SNUC

A implementação e as decisões acerca de políticas públicas refletem a prioridade quanto à destinação dos orçamentos governamentais, que tem como parte de sua elaboração processos políticos e contextos sociais diversos.⁷⁷

O orçamento público é estabelecido por leis – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) – que estabelecem previsões sobre valores a receber e despesas a pagar em ano subsequente à publicação dessas normas sendo estes recursos consumidos integralmente ou não.⁷⁸

Quando da elaboração para a destinação dos recursos advindos do orçamento público, ocorrem restrições e limites de recursos, sendo resultado de um processo político de tomada de decisão.⁷⁹

Constata-se ainda que além das contingências dos orçamentos, o volume de recursos aportados se encontra a cada ano se tornam mais escassos, se fazendo necessária a exploração de formas alternativas, não integrantes do orçamento público, a fim de viabilizar políticas públicas já existentes se totalmente relegadas.⁸⁰

Frisa-se assim que, quando viabilizadas outras formas de financiamento bem como o aproveitamento de outras políticas públicas, os orçamentos governamentais direcionados para a gestão de áreas protegidas decrescem.⁸¹

A busca por fontes alternativas se fazem essenciais, tendo em vista que o gargalo do orçamento público é relacionado aos interesses políticos, o cenário atual do país não se encontra favorável já que as unidades de conservação, e demais setores ligados ao

⁷⁵ MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. **IPEA**. Brasília: Ipea, 2016, p. 352.

⁷⁶ TCU. Relatório de Auditoria Operacional. **Governança das unidades de conservação do bioma Amazônia**, 2013.

⁷⁷ GELUDA, Leonardo; *et al.* **Desvendando a compensação ambiental: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros**. Rio de Janeiro: Funbio, 2015.

⁷⁸ OLIVEIRA, Daniela. Estratégia do programa áreas protegidas da Amazônia para avaliar a efetividade das unidades de conservação. **Política e Gestão Ambiental**. Brasília: UnB, 2016, p. 212

⁷⁹ RUBIN, I. **The politics of public budgeting: getting and spending, borrowing and balancing**. New Jersey: Chatham House Publishers, Inc. 1997, p. 310.

⁸⁰ GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz; LEUZINGER, Márcia Dieguez. O financiamento dos sistemas nacionais de unidades de conservação no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 52, n. 206 abr/jun, 2015.

⁸¹ WALLS, Margaret. Will Philanthropy Solve Park Funding Problems? Not Likely. 2014a. Disponível em: <www.rff.org/blog/2014/will-philanthropy-solve-paci-funding-problems-not-likely>. Acesso em: 10 jun. 2019.

meio ambiente, vem sofrendo ataques constantes das lideranças do agronegócio, mineração, dentre outros.⁸²

Tal cenário acaba por refletir em desafetações de área e redução de limites gerando como consequência uma grande resistência para o investimento de recursos necessários para efetividade das unidades já existentes, bem como para criação de novas unidades.⁸³

A desarticulação das políticas públicas brasileiras e o árduo planejamento das esferas governamentais desencadeiam ainda mais problemas como a sobreposição de terras indígenas já que no mesmo território estão vinculadas política de proteção ambiental, reforma agrária, o agronegócio, a energia e a infraestrutura.⁸⁴

As estratégias de políticas adotadas criam ainda mais tensão causando confronto entre as prioridades da natureza e as prioridades do Poder Público, consolidadas por meio dos investimentos governamentais, sendo priorizadas as políticas públicas inviáveis e que são usadas como instrumento para fins contraditórios.⁸⁵

Nesse contexto, se acirram os conflitos referentes aos inúmeros projetos de infraestrutura pois impactam nas áreas naturais, como a invasão de áreas protegidas que tem suas delimitações invadidas pelo setor agrícola e a construção de hidrelétricas.

Conflituosa também, como consequência desses fatores, são as relações das populações tradicionais, indígenas, quilombolas, ribeirinhos, pescadores artesanais e pequenos agricultores devido às disputas territoriais e o compartilhamento das áreas por setores econômicos diversos.⁸⁶

Diante destes fatos, faz-se necessária a exploração de modelos alternativos com o objetivo de alcançar a efetividade das áreas protegidas, contudo sem o condicionamento engessado e de maior independência quanto às fontes de orçamento público.⁸⁷

3.4.2 Recursos de compensação ambiental

Preliminarmente cumpre definir que, a compensação ambiental se dá quando do licenciamento ambiental de empreendimento de significativo impacto ambiental, ou seja, a exigência da compensação ambiental quando da existência de possibilidade de atividade ou empreendimento capaz de causar impactos negativos, significativos e não mitigáveis ao meio ambiente.⁸⁸

⁸² PRATES, A. P. L & SOUSA, N. Panorama das áreas protegidas no Brasil. In: BENSUSAN, N. & PRATES, A. P. L. (editoras). A diversidade cabe na unidade? **Áreas Protegidas no Brasil**. Editora IEB Mil Folhas, 2014.

⁸³ Idem.

⁸⁴ IRVING, M. A. (Org.). **Áreas protegidas e inclusão social**: construindo novos significados. Rio de Janeiro, Aquarius, 2007.

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ PRATES, A. P. L & SOUSA, N. Panorama das áreas protegidas no Brasil. In: BENSUSAN, N. & PRATES, A. P. L. (editoras). A diversidade cabe na unidade? **Áreas Protegidas no Brasil**. Editora IEB Mil Folhas, 2014.

⁸⁷ WATSON, James E. M. *et al.* **The performance and potential of protected areas**. Nature, v. 515, n. 7525, p. 67-73, 5 nov. 2014. Springer Nature. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1038/nature13947>.>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁸⁸ MILARÉ, E. **Direito do ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 675.

É prevista no art. 36 da Lei SNUC e regulamentada no capítulo VII do Decreto nº 4.430/2002, é considerada uma das maiores políticas para captação de recursos para implementação e gestão das unidades de conservação.⁸⁹

É tida assim, pelo fato de dispor de volume considerável de recursos sendo considerada como um mecanismo para o funcionamento gradual das unidades de conservação, bem como possibilidade de resolver a regularização fundiária tendo em vista o disposto no inciso I do art.33 da lei regulamentadora.⁹⁰

A política de compensação é uma forma de compartilhamento das despesas tratando-se de uma medida compensatória que densificam o princípio constitucional do art. 225, poluidor pagador.⁹¹

No entanto, não poderia ser utilizada como um dos principais instrumentos que viabilizam o pleno funcionamento do SNUC, pois indicam uma contradição dentro da política pública. A partir do momento em que se conta com a arrecadação de recurso (multas, compensação ambiental e autorização para licenciamento) oriundos desta, afere-se uma pressão maior de rentabilidade à custa dos recursos naturais protegidos.⁹²

Infere-se assim que a dependência exclusiva de uma fonte de sustentabilidade financeira como uma das opções primordiais para que as unidades de conservação exerçam seu papel, não oferece a viabilidade necessária e diminui ainda mais a efetividade de políticas públicas.⁹³

Angariar fundos para cobrir custos das unidades de conservação é uma meta importante a ser alcançada, no entanto deve-se considerar também que, mesmo com a angariação de investimentos, não resta garantia de melhores resultados de conservação. Isso porque a viabilidade do sistema SNUC deve ser analisado pela qualidade e não somente pela quantidade, sendo necessária uma gestão eficiente, integrativa e cooperativa, para alocação desses recursos captados.⁹⁴

3.4.3 Exploração de bens e serviços

A autorização para a exploração de bens e serviços previstas no capítulo VII da lei regulamentadora especifica que estas são também receitas para funcionamento das unidades de conservação.

⁸⁹ BRASIL. DECRETO Nº 4.340, de 23 de agosto de 2002. **Regulamenta artigos da lei nº 9.985, de 18 de julho de 2002, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providencias.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03-/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 07 jun. 2019.

⁹⁰ Idem.

⁹¹ MILARÉ, E. Op. cit, p. 675.

⁹² GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz; LEUZINGER, Márcia Dieguez. O financiamento dos sistemas nacionais de unidades de conservação no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 52, n. 206 abr/jun, 2015.

⁹³ RANIERI, Victor Eduardo Lima; *et al.* Passado, presente e futuro do sistema nacional de unidades de conservação: uma síntese dos resultados do seminário nacional. In: MEDEIROS, Rodrigo; ARAÚJO, Fábio França Silva (Org.). **Dez anos do sistema nacional de conservação da natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro.** Brasília: MMA, 2011.

⁹⁴ EMERTON, Lucy.; BISHOP, Joshua.; THOMAS, Lee. **Sustainable financing of protected areas: a global review of challenges and options.** (Best Practice Protected Area Guidelines Series, 13) Gland, Switzerland and Cambridge, UK: IUCN, 2006.

Um das previsões quanto a esta política é de que podem ser exploradas para a obtenção desses recursos nas unidades de conservação integral, a cobrança de ingressos para visitação ou outras rendas para serem aplicados nas áreas protegidas.⁹⁵

O destaque das benesses econômicas derivadas da arrecadação da exploração de serviços, bens e produtos, quantificaria a relevância das áreas protegidas de forma monetária, aumentando assim o conhecimento, envolvimento e interesse por parte da sociedade.⁹⁶

No entanto, não há a garantia que os recursos obtidos do uso de bens e serviços sejam obrigatoriamente empregados de forma integral em nenhuma das duas categorias de manejo.⁹⁷

Além dessa questão ocorre que, os mercados dos produtos muitas vezes são incompletos, por não disporem de condições mínimas de oferta destes fazendo-se necessária a interferência de políticas públicas para sua impulsão.

O SNUC prevê também em seu art. 35, o pagamento por serviços ecossistêmicos, à exemplo, o estoque de carbono, regulação de microclima, reserva de bioprospecção, recarga de aquífero e fornecimento hídrico.⁹⁸

Estes serviços têm muita potencialidade tendo em vista que, os benefícios gerados à população podem vir a resultar em recompensas com a suplementação de tais recursos nos custos diretos, indiretos, futuros e de oportunidade da existência dessas áreas protegidas.⁹⁹

No entanto é importante destacar que a valoração dos serviços sistêmicos depende de regulamentação específica para cada um dos serviços fornecidos pelas unidades de conservação além da percepção de sua importância econômica pela sociedade.¹⁰⁰

Diante do exposto, pode-se afirmar que a sustentabilidade financeira de áreas protegidas é essencial para a implementação das UCS, tanto quanto são as buscas por novas alternativas financeiras que possam viabilizar o objetivo a que se propõe alocando tais fontes de forma apropriada.

Não obstante, também é imprescindível para o funcionamento do SNUC uma gestão eficiente com menos burocracias aos responsáveis por gerir as unidades, para que assim, em momento posterior, por meio da exploração de políticas públicas viáveis,

⁹⁵ OLIVEIRA, Daniela. Estratégia do programa áreas protegidas da Amazônia para avaliar a efetividade das unidades de conservação. **Política e Gestão Ambiental**. Brasília: UnB, 2016, p. 212.

⁹⁶ MORSELLO, Carla. **Áreas protegidas públicas e privadas: seleção e manejo**. São Paulo: Annablume - Fapesp, 2001, p. 343.

⁹⁷ GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz; LEUZINGER, Márcia Dieguez. O financiamento dos sistemas nacionais de unidades de conservação no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 52, n. 206 abr/jun, 2015.

⁹⁸ BRASIL. LEI Nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Regulamenta o artigo 225, §1º, inciso I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03-/Leis/L9985.htm>. Acesso em: 07 jun. 2019.

⁹⁹ OLIVEIRA, Daniela. Estratégia do programa áreas protegidas da Amazônia para avaliar a efetividade das unidades de conservação. **Política e Gestão Ambiental**. Brasília: UnB, 2016, p. 212.

¹⁰⁰ PICOLI, Rosângela Laura. **Sistema nacional de unidades de conservação: gastos efetivos e gastos necessários para garantir a conservação dos benefícios sociais da biodiversidade brasileira**. 2011. 134 f. Dissertação (Mestrado). Curso de Gestão Econômica do Meio Ambiente, Departamento de Economia, Universidade de Brasília: Brasília, 2011.

haja a descentralização dos recursos financeiros com maior aplicabilidade e de forma direta nas unidades bem como, estratégias de planejamento a médio e longo prazo.¹⁰¹

Assim, verifica-se que o ideal de que, somente a transferência de recursos públicos advindos dos orçamentos fiscais garante a eficiência no planejamento, implantação e manutenção dos parques nacionais é errônea.

Conforme já exposto, o orçamento público destinado ao Sistema de Unidades de Conservação sofre declínios mais ainda, no governo atual com o corte total de verbas, sendo necessária a utilização de outros instrumentos já presentes na Lei nº 9.985/2000 e decreto regulamentador, para que assim as fases da gestão possam ser realizadas com eficácia e baixo custo afora a dependência praticamente exclusiva de dotação orçamentária específica.¹⁰²

Ou seja, para isso, é necessário encontrar formas que combinem eficiência e viabilidade para a gestão dos parques, incorporando práticas modernas de organização, e métodos para viabilizar a busca e aplicação eficiente dos recursos financeiros.¹⁰³

Nessa seara, o próximo tópico aborda análises de políticas públicas viáveis ao funcionamento do SNUC se aproximam mais de uma eficiência necessária para a administração dessas áreas protegidas.

3.5 A gestão participativa como instrumento viável

A participação comunitária se encontra em processo de evolução no que tange a abertura de espaço a grupos como associações civis de defesa as questões ambientais, de moradores de bairro sindicatos dentre outros, que aja em constante mobilização em defesa da coletividade.¹⁰⁴

Dentre as políticas públicas ofertadas pela Lei SNUC e decreto que o regulamenta, observou-se que um dos pilares para o sucesso e efetividade das unidades de conservação parte de um processo interativo e participativo dos atores da sociedade e das populações tradicionais que residem nas unidades de conservação.¹⁰⁵

Através de pesquisas globais, se aferiu que não há a possibilidade de implementação de políticas públicas que tenham como intuito a prevenção de mudanças globais e de proteção do meio ambiente sem a participação humana.¹⁰⁶

As unidades de conservação devem ser concebidas pela premissa de ser um território utilizado por diversos grupos sociais e assim, carregam consigo uma formação

¹⁰¹ EMERTON, Lucy.; BISHOP, Joshua.; THOMAS, Lee. **Sustainable financing of protected areas: a global review of challenges and options**. Best Practice Protected Area Guidelines Series, 13) Gland, Switzerland and Cambridge, UK: IUCN, 2006.

¹⁰² GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

¹⁰³ Idem.

¹⁰⁴ MILARÉ, E. **Direito do ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 675.

¹⁰⁵ MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. **IPEA**. Brasília: Ipea, 2016, p. 352.

¹⁰⁶ ANDRADE, Eduardo de Carvalho. Externalidades. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, pp. 16-33. LIMA, Amanda Fagundes. **A importância de uma gestão sustentável em unidades de conservação: o caso do Parque Ecológico Altamiro de Moura Pacheco**. 2010. 150 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão Econômica do Meio Ambiente, Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

sócio-histórica inerente ao lugar por meio da participação deste desde o planejamento até a avaliação de programas que são desenvolvidos.¹⁰⁷

Assim, com o aumento da participação social nas decisões concernentes ao governo consegue alcançar as diversas representatividades da população de acordo com suas realidades regionais.¹⁰⁸

Afere-se então que a preservação e conservação de recursos naturais mediante a participação da sociedade é vista como uma estratégia adequada e efetiva que é capaz de viabilizar de fato a conservação e preservação da natureza respeitando os povos tradicionais e auxílio basilar destes.

A Lei SNUC já abarca essa possibilidade que a legitima, pois determina que a gestão de áreas protegidas deve ser de forma necessária tanto participativa como socialmente justa através da construção de diálogo com diversos partícipes da sociedade que tem relação com a UC.¹⁰⁹

Nesse ensejo, busca-se que tais atores manifestem seus interesses de forma justa participando de forma efetiva nas decisões a serem tomadas que seja satisfatória para todos do coletivo de forma a cumprir com o plano de manejo e os objetivos das unidades de conservação.¹¹⁰

Sendo assim, considera-se a participação comunitária como a chave para o processo político administrativo para sua legitimidade e eficácia sendo base de regimes democráticos e de políticas públicas.¹¹¹

Salienta-se diante do contexto que a participação somente se torna efetiva a partir do momento que a sociedade toma sua parte no processo de criação das unidades tendo como pauta assuntos de interesse comuns sendo estes decididos coletivamente.¹¹²

Quando exercida a participação inclusiva dos grupos da sociedade e demais populações tradicionais, ocorre um movimento de descentralização da tomada de decisões antes priorizadas somente pelo poder público.¹¹³

¹⁰⁷ SANTOS, Milton & SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. São Paulo: Record, 2001, P. 474.

¹⁰⁸ BIOBRASIL. Biodiversidade Brasileira. **Número temático caça: subsídios para gestão de unidades de conservação e manejo de espécies** n. 1, 2018. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/revista-eletronica/index.php/BioBR>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

¹⁰⁹ BRASIL. LEI Nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Regulamenta o artigo 225, §1º, inciso I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03-Leis/L9985.htm>. Acesso em: 07 jun. 2019.

¹¹⁰ MENDONÇA, F.; TALBOT, V. **Participação social na gestão de unidades de conservação: uma leitura sobre a contribuição do Instituto Chico Mendes**. Biodiversidade Brasileira, 4(1), 211-234, 2014.

¹¹¹ SILVA, Luis Antonio Machado da.; ZICCARDI, Alícia. Notas para uma discussão sobre "movimentos sociais urbanos". **Cadernos Ceru**, (13):79-95, set. 1980.

¹¹² ANDRADE, Eduardo de Carvalho. Externalidades. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, pp. 16-33. LIMA, Amanda Fagundes. **A importância de uma gestão sustentável em unidades de conservação: o caso do Parque Ecológico Altamiro de Moura Pacheco**. 2010. 150 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão Econômica do Meio Ambiente, Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

¹¹³ Idem.

Sob este prisma de participação efetiva da sociedade, desenha-se o processo de construção da governança em políticas públicas referente à gestão de áreas protegidas e efetiva implementação do SNUC.¹¹⁴

Tal governança é tida como uma abordagem democrático-participativa de reestruturação quanto às decisões tomadas no âmbito das unidades de conservação com a organização e envolvimento da sociedade civil.¹¹⁵

A partir desta abordagem, tem-se a exploração de uma governança em que se mesclam o modelo de gestão tradicional e o modelo democrático-participativo sem que haja a exclusão de nenhuma das duas partes atuantes nos processos decisórios.

A governança é posta em prática pelo plano de manejo e os conselhos, instrumentos formais previstos pelo SNUC e regulamentados pelo Decreto 4.340/2002.

Tem-se o plano de manejo como um instrumento que tem o objetivo de orientar o manejo de áreas protegidas por meio de normas e orientações que vão desde a implantação até a aferição de resultados das unidades de conservação. Este instrumento é formalizado por meio da negociação e da discussão de pautas e acordos com a participação inclusiva e democrática de todos os atores envolvidos nas tomadas decisões.¹¹⁶

Outro instrumento responsável pela participação inclusiva são os Conselhos, mediando assim as relações entre os governos e comunidades locais com o intuito de formalizar o exercício democrático de cidadania.¹¹⁷

Os conselhos funcionam como um canal de articulação entre representantes da sociedade, comunidades locais e membros do Poder Público na prática de gestão de bens públicos, engajando membros da sociedade em processos decisórios.¹¹⁸

Tem assim como escopo, o engajamento da sociedade civil nos processos de decisão que resultam nos planejamentos e na construção da governança com a representação de órgãos públicos federal, municipal e estadual bem como representantes da sociedade civil.¹¹⁹

O SNUC prevê um Conselho para cada unidade de conservação atuando no acompanhamento, elaboração, implementação e revisão dos Planos de Manejo, assegurando a participação e integração das UC'S com os demais espaços territoriais protegidos bem como seu entorno, a fim de combinar interesses diversos de grupos difusos quem tem relação com a unidade.

É ainda responsável pela avaliação do orçamento da unidade, parecer sobre obras com potencialidade de impacto nas UC's, zonas de amortecimento, mosaicos e

¹¹⁴ IRVING, M.A. **Áreas protegidas e inclusão social: uma equação possível em políticas públicas de proteção da natureza no Brasil?** Rio de Janeiro: Sinais Sociais, 2016, pp. 122-147

¹¹⁵ FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? In: **Revista Política & Sociedade**. Florianópolis: UFSC, n. 5, 2004.

¹¹⁶ IRVING, M.A. **Áreas protegidas e inclusão social: uma equação possível em políticas públicas de proteção da natureza no Brasil?** Rio de Janeiro: Sinais Sociais, 2016, pp. 122-147

¹¹⁷ IBAMA. **Gestão Participativa em Unidades de Conservação: guia do conselheiro**. Rio de Janeiro, 2007.

¹¹⁸ COHN, A. Estado, sociedade civil e a institucionalização da participação no Brasil: avanços e dilemas. In: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. (Eds.). **Estado, instituições e Democracia: democracia**. Brasília: Ipea, 2010.

¹¹⁹ FRANÇA FILHO, *et. al.* **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

corredores ecológicos, na propositura de ações e diretrizes que otimizem e integrem a relação da população do entorno e do interior da unidade.¹²⁰

Desta feita, cabe destacar sobre a gestão participativa e a construção da governança são essenciais que sejam priorizadas pelo Poder Público e grupos sociais relacionados às questões ambientais a formação de conselhos deliberativos com visão integradora de homem-natureza. Estas devem ter por objetivo desenvolver métodos viáveis para participação da comunidade local no que tange ao planejamento, execução e avaliação das áreas protegidas.¹²¹

Somente dessa forma, a formação dos conselhos com seus respectivos integrantes funcionará como agentes destinados a negociação e mediação de conflitos que perpassam por todo o funcionamento das unidades de conservação.

Pois, a partir do momento em que existe a priorização do desenvolvimento de estratégias participativas, há a consequente legitimidade dos conselhos conforme a prerrogativa da lei SNUC e avanços significativos no que tange a sua efetividade.

Isso porque, quando há a legitimação da garantia constante da Lei 9.985/2000 e sua regulamentação, os conselhos, de forma organizada, atingem a força necessária para que as propostas apresentadas sejam valorizadas e implementadas pelo Poder Público, alcançando assim seu papel mobilizador bem como seu sério papel de intervenção nas políticas públicas.¹²²

Delinear-se então, que para haver efetividade, a integração e a conservação de áreas protegidas fazem-se primordial a introdução do entorno nos processos decisórios bem como a participação e o modo de vida das populações locais. Dessa forma, logra-se êxito com o uso desses instrumentos de conectividade e gestão participativa constituindo modelos integradores de áreas protegidas no Brasil e alcançando a objetivos ecológicos, econômicos, e sócio culturais.¹²³

Ante ao exposto, ressalta-se que a gestão integrada das Unidades de Conservação e sua previsão em lei, não podem ser realizadas sem a gestão participativa já que sem a participação não existe integração.

Quando acrescentada a participação soma-se também os conflitos e confrontos existentes na sociedade em suas diversas esferas, não podendo ser considerada como uma participação e, consequente integração somente entre povos e questões harmônicas.¹²⁴

Essa soma, tanto da harmonia quanto de inclusão do conflito, é o que garante que a gestão integrada seja um parâmetro qualitativo e viável do sistema de Unidades de Conservação, pois funcionam como base na construção de instâncias de governança.

¹²⁰ BRASIL. LEI Nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Regulamenta o artigo 225, §1º, inciso I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/-Leis/L9985.htm>. Acesso em: 07 jun. 2019.

¹²¹ IRVING, M.A. **Áreas protegidas e inclusão social: uma equação possível em políticas públicas de proteção da natureza no Brasil?** Rio de Janeiro: Sinais Sociais, 2016, pp. 122-147

¹²² LOUREIRO, C.F.B. e CUNHA, C. C. **Educação ambiental e gestão participativa de unidade de conservação:** elementos para se pensar a sustentabilidade democrática. Ambiente e Sociedade. XI (2). 2008, pp. 451-463.

¹²³ PRATES, Ana Paula; BESUNSAN, Nurit. **A diversidade cabe na unidade:** áreas protegidas no Brasil. Brasília: IEB, 2014, p. 736.

¹²⁴ IRVING, M. A. (Org.). **Áreas protegidas e inclusão social:** construindo novos significados. Rio de Janeiro, Aquarius, 2007.

A partir do avanço da governança nos territórios de conservação é que a sociedade civil e suas instituições assumem o papel de poder decisórios nos processos de gestão desses territórios, sendo assim o ponto central da sustentabilidade destas sem contar necessariamente, com o viés do orçamento público para viabilidade das UC's.¹²⁵

Nesse sentido, uma governança que atinja seu objetivo deve observar equilíbrio entre gestão, estrutura e educação ambiental de forma a delinear a importância do papel a ser desenvolvido pelos atores da participação integrativa.¹²⁶

Torna-se primordial que para o funcionamento dos planos de manejo e dos conselhos que contem com a participação da sociedade no processo de decisões juntamente com interesses públicos, a introdução da educação ambiental como sustentáculo.

3.5.1 Importância da educação ambiental na gestão participativa

Ao tratar a Educação Ambiental como política pública é necessário apontar que a mesma consiste em processos permanentes de forma articulada e continuada com todos habitantes de inúmeros territórios, baseado na conservação, recuperação e melhoria em áreas de conservação ambiental.¹²⁷

O conceito de educação ambiental transcende a percepção de educação formal, não sendo somente uma ferramenta para resolução de problemas de gestão ambiental, mas abrangendo a transformação social que é capaz de superar a desigualdade social, injustiças ambientais por meio de uma proposta reflexiva e engajada.¹²⁸

Cabe citar que, observada pela CF/88, em seu inciso VI, § 1, do art. 225, a educação ambiental teve notada sua importância sendo elevada política nacional definida como PRONEA – Programa Nacional de Educação Ambiental.

Nessa linha o PNEA tem a relevância da educação ambiental como uma política pública participativa, o que ajuda a dinamizar e integrar a relação entre os atores sociais para que se exerça a governanças nas áreas protegidas.

O modelo da governança participativa instrumentaliza a reflexão sobre a atuação do Poder Público e da sociedade, com a educação ambiental perpassando por todos os temas deliberados entre os entes.¹²⁹

Através de ações coletivas por meio de dinâmicas, amplia-se o processo de aprendizagem quanto à atuação da sociedade nas Políticas Públicas e se intercalando com os interesses governamentais, sendo considerada ambas as proposições quando da tomada de decisões.¹³⁰

¹²⁵ Idem.

¹²⁶ ABRAHÃO, G. R.; ASMUS, M. Sistema de governança em unidades de conservação. **Desenvolvimento do Meio Ambiente**, v. 44, Edição especial: X Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro, fevereiro de 2018, pp. 104-117.

¹²⁷ KLIKSBURG, B. ¿Como reformar el estado para enfrentar los desafios sociales del 2000. In: **Fórum Global Estado Democrático no Século XXI**. Brasília: Comunicação Brasília, 2000.

¹²⁸ SORRENTINO, M. *et al.* Educação ambiental como política pública. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 2, 2005, pp. 285-299.

¹²⁹ ABRAHÃO, G. R.; ASMUS, M. Sistema de governança em unidades de conservação. **Desenvolvimento do Meio Ambiente**, v. 44, Edição especial: X Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro, fevereiro de 2018, pp. 104-117.

¹³⁰ Idem.

Dessa forma o governo começa a ser identificado como facilitador do processo colaborativo incentivando a participação ativa da sociedade e não mais somente como únicos realizadores da execução das políticas públicas nas unidades de conservação.¹³¹

Nesse aspecto, a educação do governo em processos colaborativos pode ser relacionada à necessidade de se conectarem através do conhecimento de organizações, como respostas a pressões externas de âmbito econômicos, social, ambiental. Permeia também por demandas da comunidade política expressando o interesse de desenvolver novas agendas políticas com a ampliação de quadros políticos.¹³²

A governança com viés educativo quanto ao meio ambiente, promove a otimização da gestão pública tornado o serviço público mais viável¹³³, já que há um trabalho coletivo para desenvolver e programar leis e políticas públicas destinadas ao bem público.¹³⁴

Dessa forma a educação ambiental amplia a temática de governança para uma forma de gestão política colaborativa com a integração efetiva de papéis frente ao engajamento dos atores, evoluindo assim para um modelo de cogestão das áreas preservadas.¹³⁵

Nesse contexto cabe destacar que, ao exercer a governança participativa abarcando a cidadania e as pluralidades culturais brasileiras a justiça ambiental, consequentemente, é posta em prática.¹³⁶

A justiça ambiental surge da percepção de que os maiores impactos do atual modelo de gestão ambiental recaem sobre parcela da sociedade que menos contribuem para causar danos ao meio ambiente e ao mesmo tempo, são os que mais dependem dos recursos advindo deste para sobreviver.¹³⁷

É importante aduzir os princípios concernentes a justiça ambiental e de se caráter educador, sendo estes: modos de apropriação e gestão dos recursos naturais devem ser objeto de debate público e de controle social, direitos das populações ambientais a uma proteção ambiental equânime, combate à discriminação socio territorial e desigualdades ambiental, dentre outros.¹³⁸

Os princípios norteadores supra, permeiam questões que são centrais a gestão participativa bem como a cogestão agregando assim ao alcance da governança na implementação até a prestação de contas das unidades de conservação.

¹³¹ WANNA, John. **Collaborative governance**: a new era of public policy in Australia? Janine O'Flynn, 2008.

¹³² Idem.

¹³³ ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. **The Journal of Public Administration Research and Theory**, vol. 18, n. 4, 2007.

¹³⁴ Idem.

¹³⁵ EMERSON, Kirk; NABATCHI, Tina; BALOGH, Stephen. An integrative framework for collaborative governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Volume 22, Issue 1, January 2012, p. 29. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

¹³⁶ PRATES, Ana Paula; BESUNSAN, Nurit. **A diversidade cabe na unidade**: áreas protegidas no Brasil. Brasília: IEB, 2014, p. 736.

¹³⁷ ICMBio. **Educação ambiental em unidades de conservação**: 2016 ações voltadas para comunidades escolares no contexto da gestão pública da biodiversidade. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/publicacoesdiversas/DCOM_ICM_Bio_educacao_ambiental_em_unidades_de_conservacao.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2019.

¹³⁸ Idem.

Conforme exposto, a educação ambiental funciona assim como a construção chave para a estruturação da gestão e da governança efetivas em UC's diminuindo consideravelmente os gargalos de funcionamento das políticas que são resultantes da não percepção sobre o humano e o meio em que está inserido.¹³⁹

Assim faz-se necessária para implementação das dinâmicas ambientais em áreas preservadas, a identificação dos atores para que assim funcionem como fontes qualificadas de informação. São qualificadores de informações já que conhecem às unidades e a percepção quanto à fatos e situações dentre do contexto histórico.¹⁴⁰

Uma vez identificados os atores principais atuantes na formulação e execução, das políticas públicas ambientais, e quais os poderes influentes presentes na negociação adicionam-se questões como a cidadania, a diversidade cultural e a questão regional; as quais impactam diretamente na reflexão sobre as políticas públicas ambientais.¹⁴¹

A partir desse momento, em que ocorre a identificação de atores, que se inicia a etapa de iniciativas inovadoras com práticas participativas, ações de sensibilização, de capacitação e atividades que possam promover trocas de experiências que legitimam a importância da educação ambiental ao SNUC.¹⁴²

Resta evidente que a governança participativa apresentada pela SNUC, tem como eixo a educação ambiental como instrumento nos processos de inserção da comunidade por meio da construção participativa com a sociedade e populações residentes.¹⁴³

Para que as unidades de conservação exerçam seu propósito e para que a gestão participativa e integrada, como instrumento para tal, logre êxito a educação ambiental é basilar para que os atores compreendam sua relevância e participar do processo de conservação delas.¹⁴⁴

Ante ao apresentado, verifica-se que enquanto continuar o distanciamento entre UC e seu entorno, não tomarão consciência da dimensão socioeconômica, ambiental, ética, cultural estando relegados de exercer a justiça e cidadania ambiental.¹⁴⁵

¹³⁹ BARRAGÁN, M. J. **Política, gestión y litoral: una nueva visión de la gestión integrada de áreas litorales**. Espanã: Tébar Flores, 2014.

¹⁴⁰ ABRAHÃO, G. R. & ASMUS, M. L. (2017). **A educação ambiental no fortalecimento da governança em unidades de conservação em áreas litorâneas**. Disponível em: <http://www.epea2017.ufpr.br/wp-content/uploads/2017/05/368-E6_S3-A-EDUCA%C3%87%C3%-83O-AMBIENTAL-NO-FORTALECIMENTO-DAGOVERNAN%C3%87A-1.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2019.

¹⁴¹ ANDRADE, Eduardo de Carvalho. Externalidades. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, pp. 16-33. LIMA, Amanda Fagundes. **A importância de uma gestão sustentável em unidades de conservação: o caso do Parque Ecológico Altamiro de Moura Pacheco**. 2010. 150 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão Econômica do Meio Ambiente, Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

¹⁴² DICK, Edilaine; DANIELI, Marcos Alexandre; ZANINI, Alanza Mara. **Gestão participativa em unidades de conservação: uma experiência na Mata Atlântica**. 1. ed. Santa Catarina: APREMAVI, 2012.

¹⁴³ SANTOS, A. S. R dos. **Educação ambiental e o poder público**. Disponível em: <<http://www.-ultimaarcadenoe.com.br/educacao-ambiental-3,2000>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

¹⁴⁴ ICMBio. **Educação ambiental em unidades de conservação: 2016 ações voltadas para comunidades escolares no contexto da gestão pública da biodiversidade**. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/publicacoesdiversas/DCOM_ICM_Bio_educacao_ambiental_em_unidades_de_conservacao.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2019.

¹⁴⁵ PADUA, M.T.J. Do sistema nacional de unidade de conservação. In: R. Medeiros e F.F. S. Araújo (Org.). **Dez anos do sistema de nacional de unidade de conservação de natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro**. Brasília: MMA, 2011, p. 220.

Assim este cenário se agrava, pois não havendo colaboração e conhecimento tanto da parte dos tomadores de decisão quanto das populações residentes, os conflitos só tendem a aumentar devido à sobreposição das necessidades da conservação de áreas protegidas com as necessidades dos residentes nestes locais.¹⁴⁶

3.5.2 Povos tradicionais e a gestão participativa

A geração de tensões com os povos tradicionais nas áreas de protegidas definidas pela Lei SNUC, advém do fato de que, quando de seu processo de criação os espaços foram determinados sem considerar a dinâmica local.¹⁴⁷

Devido a esse frágil diálogo entre o poder público e os povos, a delimitação dos territórios foi visada a partir de interesses não representativos dos habitantes das UC's, não sendo respeitados os valores à cultura de cada povo e sua relação com o espaço habitado.¹⁴⁸

Os diferentes interesses geraram pressões e contra pressões acabando por resultar em conflitos com as comunidades que vivem em UC'S de proteção integral, as comunidades que vivem fora dos limites das unidades, mas utilizam tradicionalmente os recursos para sobrevivência e as que vivem nas unidades de uso sustentável.¹⁴⁹

Nesse sentido, vale destacar que os maiores conflitos é onde há a presença de povos tradicionais nas UC's de proteção Integral e as de domínio público, pois, o disposto na lei SNUC sobre estas categorias, não permite a presença de humanos residentes.¹⁵⁰

Vale lembrar o disposto no art. 42 da lei nº 9.985/2000 em que nesses casos, o Poder Público deve transferir as populações para outro local, previamente acordado e indenizá-las pelas benfeitorias.¹⁵¹ Ocorre que não pratica o mesmo não acontece já que, para arcar com as despesas, é necessária a alocação de recursos públicos para regularização fundiária de realocação desses grupos.¹⁵²

Nesse impasse de consolidação fundiária, que a priori tem o prazo legal de cinco anos após criação da UC, os povos tradicionais permanecem ilegalmente nas áreas de preservação. Ante a falta de regularização do impasse, há sobreposições do território das unidades de conservação com propriedades particulares, de terras indígenas e quilombolas, entre outros.¹⁵³

¹⁴⁶ TCU. Relatório de Auditoria Operacional. **Governança das unidades de conservação do bioma Amazônia**, 2013.

¹⁴⁷ PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter e ALENTEJANO, Paulo Roberto Raposo. **A reconfiguração da questão agrária e a questão das territorialidades**. Disponível em: <<https://www.alainet.org/pt/active/47807>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

¹⁴⁸ SVAMPA, M. **Los nuevos conflictos territoriales**: el escamoteo de la cuestión, 2008. Disponível em: <<https://www.cetri.be/Los-nuevos-conflictos?lang=fr>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

¹⁴⁹ SANTILLI, M. A Cilada corporativa em terras indígenas e unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições. RICARDO, Fany (Org.). São Paulo: **Instituto socioambiental**, 2014, pp. 11-15.

¹⁵⁰ LEUZINGER, M. D. **Natureza e cultura**: unidade de conservação de proteção integral e as populações tradicionais e residentes. Curitiba, Letra da Lei, 2009.

¹⁵¹ LEUZINGER, Márcia Dieguez. A gestão compartilhada de áreas protegidas como instrumento de compatibilização de direitos. **Revista de informação legislativa**: RIL, v. 53, n. 211, jul./set. 2016, pp. 253-271.

¹⁵² Idem.

¹⁵³ GRABNER, MARIA Luiza. **Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral**: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais / 6. Brasília: MPF, 2014, p. 117.

Assim, o conflito emerge a partir do momento em que as populações residentes afetadas tomam consciência do risco ao meio ambiente bem como de sua subsistência, tradições, modos de pensar e agir, e começam a se mobilizar para interrupção do processo que os ameaça.¹⁵⁴

Assim, ao contrário do que se preconiza, o conflito que se forma se apresenta fundamental para resolução da problemática gerada quanto aos povos tradicionais tendo em vista que assim que se mobilizam os diversos atores sociais interessados deixando explícito suas divergências.

Somente quando há essa exposição do conflito e divergências que é posta em prática a busca por soluções já que o Poder Público é “provocado” a intervir.¹⁵⁵

Nesse sentido, a gestão compartilhada surge como uma alternativa viável para solucionar a problemática de realocação dos povos tradicionais. Isso porque a retirada dos locais do território produz o efeito de desagregar o grupo e a consequente perda de seu patrimônio cultural que é capaz de aumentar a gestão e efetividade das políticas propostas pelo SNUC.¹⁵⁶

Somente com o auxílio da cogestão de todos os atores envolvidos na lide que os instrumentos e políticas públicas como a consulta pública para a criação das unidades, a formalização dos conselhos, do plano de manejo e a inclusão da sociedade na criação e implementação do sistema, se tornam exequíveis.¹⁵⁷

Ante o exposto, vislumbra-se que a permissão para permanência do de indígenas, quilombolas, ribeirinhos, extrativistas por meio da governança compartilhada das áreas protegidas, tende a ser mais eficiente por equilibrar os poderes entre representantes do Poder Público e privado e as comunidades tradicionais.¹⁵⁸

Ademais, não os transferir significa uma menor dependência dos orçamentos públicos escassos, já que são evitados investimentos de alto custo para a recondução para outros territórios.¹⁵⁹

Dessa forma a presença dos residentes nas unidades não é mais vista como ameaça ao desenvolvimento econômico e ambiental e sim como oportunidade de negócios sustentáveis e viabilidade efetiva das políticas públicas trazidas pela lei nº 9.985/2000.

Afere-se então que, a viabilidade para eficácia das políticas públicas do sistema de unidades de conservação é possibilitada por meio da negociação dos conflitos de interesses e, posteriormente pela gestão das unidades por meio de uma construção conjunta da governança.¹⁶⁰

¹⁵⁴ QUINTAS, J. S. **Introdução à gestão ambiental pública**. 2. ed. (Coleção Meio Ambiente. Série Educação ambiental, 5). Brasília: Ibama, 2006.

¹⁵⁵ PRATES, Ana Paula; BENSUNSAN, Nurit. **A diversidade cabe na unidade: áreas protegidas no Brasil**. Brasília: IEB, 2014, p. 736.

¹⁵⁶ LEUZINGER, M. D. **Natureza e cultura: unidade de conservação de proteção integral e as populações tradicionais e residentes**. Curitiba, Letra da Lei, 2009.

¹⁵⁷ GRAZIA BORRINI-FEYERABEND. **Governança de áreas protegidas: da compreensão à ação**. (Diretrizes para melhores práticas em áreas protegidas n. 20). Suíça: Uicn, 2013, p. 124.

¹⁵⁸ SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Petrópolis, 2005, p. 303.

¹⁵⁹ LEUZINGER, M. D. Op. cit.

¹⁶⁰ LOUREIRO, C.F.B. *et al.* **Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Ibase e Ibama, 2003.

Não há fontes bibliográficas no documento atual.

Conclusão

Através de explicações acerca do que consiste o Sistema de Unidades de Conservação com esteio na Lei nº 9.985/2000 (SNUC), se buscou identificar bem como analisar a viabilidade de políticas públicas para sua implementação efetiva.

Afim de demonstrar a viabilidade para as políticas públicas no SNUC, o trabalho focou em apontar e analisar o papel da insuficiência do orçamento público para implementação das áreas protegidas, a incoerência da compensação ambiental como política e a ineficiência dos recursos oriundos da exploração de bens e serviços e de utilização dos recursos naturais.

Frente a esse panorama, foram analisadas formas viáveis por meio de instrumentos já presentes na Lei SNUC e no Decreto Regulamentador nº 4.340/2002, explicitando como se dá a construção da governança por meio da gestão participativa, a educação ambiental como pressuposto basilar para tal gestão, e a resolução dos conflitos entre os povos tradicionais e o Poder Público para sua permanência nas unidades de conservação e viabilizando a implementação destas por meio da cogestão.

O tema visa alcançar a sociedade civil e os povos tradicionais como indígenas, quilombolas, ribeirinhos, moradores da reserva extrativista demonstrando seu papel e a importância no processo de criação da governança das políticas públicas do SNUC. Pretende também, demonstrar ao Poder Público a importância de uma gestão ambiental construída com a participação de todos os atores, fazendo-se notar como uma das grandes fontes de efetividade da lei SNUC.

Além da sociedade civil e Poder Público, a pesquisa visa estimular entidades como IBAMA, Instituto Chico Mendes e Ministério do Meio Ambiente a buscar a elaboração de outras dinâmicas, a partir dos instrumentos já existentes em lei, que venham a contribuir na solução das problemáticas. A abordagem inicialmente apresentada se dá pela apresentação da criação do Sistemas Nacionais de Unidades de Conservação conceituando-o e delineando um breve histórico da formulação da Lei Nº 9.985/2000 juntamente com suas diretrizes e objetivos. Ainda no mesmo, restou a definição das duas divisões das Unidades de Conservação previstas na lei: unidades proteção integral e as de uso sustentável.

Em segundo momento, se traça a evolução dos sistemas de unidades de conservação por meio de programas e políticas que se mostraram incipientes quanto a sua viabilidade para efetividade das áreas protegidas. A parte final foi dividida em três partes, sendo a primeira uma conceituação do que são políticas públicas, com ênfase nas políticas ambientais direcionadas a lei SNUC e o desinteresse do Poder Público em priorizá-las.

Dessa forma, foi procurado demonstrar que a dependência exclusiva do orçamento público, por depender de interesses políticos, não é uma política viável para a efetividade de unidades de conservação ambiental.

A segunda parte enfatiza as políticas usualmente adotadas e sua dependência exclusiva da dotação orçamentaria do poder público, a compensação ambiental como política contraditória e uso de recursos insuficientes gerado por meio dos bens e serviços previstos, restando demonstrado a ineficiência quanto a efetividade destes instrumentos. Assim, o capítulo é concluído, indicando e analisando a governança participativa por meio da gestão integrativa e a necessidade dos atores na tanto na criação do plano de

manejo quanto nos conselhos consultivos como deliberativos. Nesse sentido houve a análise de que a educação ambiental e a resolução de conflitos existentes entre poder público e os povos tradicionais são as bases na construção da governança a partir da inserção dessas políticas.

Após todo o desenvolvimento por meio dos capítulos supra conclui-se que a governança participativa e/ou cogestão se mostram como caminho mais viável para efetividade das unidades de conservação servindo como instrumento principal para o avanço das políticas públicas da lei SNUC.

Referências

ABRAHÃO, G. R. & ASMUS, M. L. (2017). **A educação ambiental no fortalecimento da governança em unidades de conservação em áreas litorâneas**. Disponível em: <http://www.epea2017.ufpr.br/wp-content/uploads/2017/05/368-E6_S3-A-EDUCA%C3%87%C3%-83O-AMBIENTAL-NO-FORTALECIMENTODAGOVERNAN%C3%87A-1.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2019.

ANDRADE, Eduardo de Carvalho. Externalidades. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, pp. 16-33. LIMA, Amanda Fagundes. **A importância de uma gestão sustentável em unidades de conservação: o caso do Parque Ecológico Altamiro de Moura Pacheco**. 2010. 150 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão Econômica do Meio Ambiente, Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. **The Journal of Public Administration Research and Theory**, vol. 18, n. 4, 2007.

APREMAVI. **A participação da APREMAVI na viva mata 2012**. Disponível em: <<https://apremavi.org.br/a-participacao-da-apremavi-no-viva-mata-2012/>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

ARAUJO, S. M. V. G. **Vinte e cinco anos da lei da política nacional do meio ambiente**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados: Centro de Documentação e Informação, 2008. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. **Áreas protegidas e inclusão social: uma equação possível em políticas públicas de proteção da natureza no Brasil?** Rio de Janeiro: Sinais Sociais, 2016.

BARBIERI, J.C. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BARRAGÁN, M. J. **Política, gestión y litoral: una nueva visión de la gestión integrada de áreas litorales**. Espanã: Tébar Flores, 2014

BENATTI, JOSE HEDER. **Novos cadernos NAEA**, vol. 2, nº 2, dezembro de 1999.

BIOBRASIL. Biodiversidade Brasileira. **Número temático caça**: subsídios para gestão de unidades de conservação e manejo de espécies n. 1, 2018. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/revista-eletronica/index.php/BioBR>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, de 5 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/const/>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

BRITO, Francisco. **Corredores ecológicos**: uma estratégia integradora na gestão de ecossistemas. 2. ed. rev. Florianópolis: UFSC, 2012.

CATTO, Ana Lúcia. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação**: questões essenciais. Piracicaba: Piracicaba, 2006.

COHN, A. Estado, sociedade civil e a institucionalização da participação no Brasil: avanços e dilemas. In: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. (Eds.). **Estado, instituições e Democracia**: democracia. Brasília: Ipea, 2010.

_____. **Convenção sobre diversidade biológica – CDB**: cópia do decreto legislativo n. 2, de 5 de junho de 1992. Brasília: MMA, 2000.

_____. Sistema de governança em unidades de conservação. **Desenvolvimento do Meio Ambiente**, v. 44, Edição especial: X Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro, fevereiro de 2018.

DA MOTA, Rosana Godinho. Convenção sobre diversidade biológica. Plano Estratégico 2011-2020. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 05, nº 02.

DICK, Edilaine; DANIELI, Marcos Alexandre; ZANINI, Alanza Mara. **Gestão participativa em unidades de conservação**: uma experiência na Mata Atlântica. 1. ed. Santa Catarina: APREMAVI, 2012.

_____. DECRETO Nº 4.340, de 23 de agosto de 2002. **Regulamenta artigos da lei nº 9.985, de 18 de julho de 2002, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_-03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 07 jun. 2019.

KLIKSBERG, B. ¿Como reformar el estado para enfrentar los desafios sociales del 2000. In: **Fórum Global Estado Democrático no Século XXI**. Brasília: Comunicação Brasília, 2000.

_____. LEI Nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. **Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis nºs 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Lei/-L11516.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

_____. LEI Nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Regulamenta o artigo 225, §1º, inciso I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providencias.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/-L9985.htm>. Acesso em: 07 jun. 2019.

DIEGUES, A. C. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 2001.

EMERSON, Kirk; NABATCHI, Tina; BALOGH, Stephen. An integrative framework for collaborative governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Volume 22, Issue 1, January 2012, p. 29. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

EMERTON, Lucy.; BISHOP, Joshua.; THOMAS, Lee. **Sustainable financing of protected areas: a global review of challenges and options**. (Best Practice Protected Area Guidelines Series, 13) Gland, Switzerland and Cambridge, UK: IUCN, 2006.

ESTY, Daniel C. IVANOVA, Maria H. **Governança ambiental global: opções e oportunidades**; São Paulo: Senac, 2005, p. 301

FERREIRA, Leila da Costa. **A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 1998.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? In: **Revista Política & Sociedade**. Florianópolis: UFSC, n. 5, 2004.

GELUDA, Leonardo; *et al.* **Desvendando a compensação ambiental: aspectos jurídicos, operacionais e financeiros**. Rio de Janeiro: Funbio, 2015.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz; LEUZINGER, Márcia Dieguez. O financiamento dos sistemas nacionais de unidades de conservação no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 52, n. 206 abr/jun, 2015.

GRABNER, MARIA Luiza. **Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguração de direitos socioambientais / 6**. Brasília: MPF, 2014.

GRAZIA BORRINI-FEYERABEND. **Governança de áreas protegidas: da compreensão à ação**. (Diretrizes para melhores práticas em áreas protegidas n. 20). Suíça: Uicn, 2013.

LEUZINGER, M. D. **Natureza e cultura: unidade de conservação de proteção integral e as populações tradicionais e residentes**. Curitiba, Letra da Lei, 2009.

_____. A gestão compartilhada de áreas protegidas como instrumento de compatibilização de direitos. **Revista de informação legislativa: RIL**, v. 53, n. 211, jul./set. 2016.

FUNBIO. Fundo Brasileiro para a Biodiversidade. **Relatório Anual 2015**. Disponível em: <https://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Funbio_Relat%C3%B3rio-Anual_2015_-_Portugu%C3%AAs.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2019.

HAUFF, Shirley N. **Alternativas para a manutenção das unidades de conservação da Caatinga**. PNUD / GEF-Caatinga, 2010.

IBAMA. **Gestão Participativa em Unidades de Conservação: guia do conselheiro**. Rio de Janeiro, 2007.

IBAMA e WWF- Brasil. **Efetividade de gestão das unidades de conservação Federais do Brasil**. Edições IBAMA, 2007.

ICMBio. **Educação ambiental em unidades de conservação: 2016 ações voltadas para comunidades escolares no contexto da gestão pública da biodiversidade**. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/publicacoesdiversas/DCOM_ICMBio_educacao_ambiental_em_unidades_de_conservacao.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2019.

- _____. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Instrução Normativo nº 02**, de 18 de setembro de 2007. Diário Oficial da União, Seção I, 182, 20/09/2007.
- _____. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Relatório de Gestão 2010 do Instituto Chico Mendes**, 2010.
- _____. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Relatório de Gestão 2012 do Instituto Chico Mendes**, 2012.
- IRVING, M. A. (Org.). **Áreas protegidas e inclusão social**: construindo novos significados. Rio de Janeiro, Aquarius, 2007.
- LOUREIRO, C.F.B. e CUNHA, C. C. **Educação ambiental e gestão participativa de unidade de conservação**: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática. Ambiente e Sociedade. XI (2). 2008.
- MEDEIROS, Rodrigo, *et al.* **Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional**: sumário executivo. Brasília: UNEP/WCMC, 2011.
- MENDONÇA, F.; TALBOT, V. **Participação social na gestão de unidades de conservação**: uma leitura sobre a contribuição do Instituto Chico Mendes. Biodiversidade Brasileira, 4(1), 211-234, 2014.
- MERCADANTE, M. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC. In: BENJAMIN, A.H. (org.) **Direito ambiental das áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- MILARÉ, E. **Direito do ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Cadastro Nacional de Unidade de Conservação**, 2014 a. Disponível em: <www.mma.gov.br/cadastro_uc>. Acesso em: 07 jun. 2019.
- MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. **IPEA**. Brasília: Ipea, 2016.
- MORSELLO, Carla. **Áreas protegidas públicas e privadas**: seleção e manejo. São Paulo: Annablume - Fapesp, 2001.
- OLIVEIRA, Daniela. Estratégia do programa áreas protegidas da Amazônia para avaliar a efetividade das unidades de conservação. **Política e Gestão Ambiental**. Brasília: UnB, 2016.

PADUA, M. T. J. Do sistema nacional de unidade de conservação. In: R. Medeiros e F.F. S. Araújo (Org.). **Dez anos do sistema de nacional de unidade de conservação de natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro.** Brasília: MMA, 2011.

PEREIRA, Polyana Faria; SCARDUA Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. **Ambient. soc.** [Internet]. June [cited, June 06], 2019.

PICOLI, Rosângela Laura. **Sistema nacional de unidades de conservação: gastos efetivos e gastos necessários para garantir a conservação dos benefícios sociais da biodiversidade brasileira.** 2011. 134 f. Dissertação (Mestrado). Curso de Gestão Econômica do Meio Ambiente, Departamento de Economia, Universidade de Brasília: Brasília, 2011.

_____. **Pilares para a sustentabilidade financeira do SNUC.** 2. ed. Brasília: MMA, 2009.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter e ALENTEJANO, Paulo Roberto Raposo. **A reconfiguração da questão agrária e a questão das territorialidades.** Disponível em: <<https://www.alainet.-org/pt/active/47807>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

PRATES, A. P. L & SOUSA, N. Panorama das áreas protegidas no Brasil. In: BENSUSAN, N. & PRATES, A. P. L. (editoras). **A diversidade cabe na unidade? Áreas Protegidas no Brasil.** Editora IEB Mil Folhas, 2014.

PRATES, Ana Paula; BENSUNSAN, Nurit. **A diversidade cabe na unidade: áreas protegidas no Brasil.** Brasília: IEB, 2014.

_____. **Quarto relatório nacional para a convenção sobre diversidade biológica.** Brasília: MMA, 2010.

QUINTAS, J. S. **Introdução à gestão ambiental pública.** 2. ed. (Coleção Meio Ambiente. Série Educação ambiental, 5). Brasília: Ibama, 2006.

RANIERI, Victor Eduardo Lima; *et al.* Passado, presente e futuro do sistema nacional de unidades de conservação: uma síntese dos resultados do seminário nacional. In: MEDEIROS, Rodrigo; ARAÚJO, Fábio França Silva (Org.). **Dez anos do sistema nacional de conservação da natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro.** Brasília: MMA, 2011.

_____. **Reserva da biosfera.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br-/biomas/caatinga/reserva-da-biosfera.html>>. Acesso em: 10 jun.

- RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira. **O uso público nos parques nacionais: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade.** Brasília: Universidade de Brasília, 2009.
- RUBIN, I. **The politics of public budgeting: getting and spending, borrowing and balancing.** New Jersey: Chatham House Publishers, Inc. 1997.
- SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural.** São Paulo: Petrópolis, 2005.
- SANTILLI, M. A Cilada corporativa em terras indígenas e unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições. RICARDO, Fany (Org.). São Paulo: **Instituto socioambiental**, 2014.
- SANTOS, Milton & SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI.** São Paulo: Record, 2001.
- SANTOS, A. S. R dos. **Educação ambiental e o poder público.** Disponível em: <<http://www.-ultimaarcadenoe.com.br/educacao-ambiental-3,2000>>. Acesso em: 20 mar. 2014.
- SCARDUA, Fernando Paiva, & BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, 2003.
- SCDB. Secretariado da convenção sobre diversidade biológica. **Panorama da biodiversidade global.** 3. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2010.
- _____. Sistema de governança em unidades de conservação. **Desenvolvimento do Meio Ambiente**, v. 44, Edição especial: X Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro, fevereiro de 2018.
- SILVA, Luis Antonio Machado da.; ZICCARDI, Alícia. Notas para uma discussão sobre "movimentos sociais urbanos". **Cadernos Ceru**, (13):79-95, set. 1980.
- SORRENTINO, M. *et al.* Educação ambiental como política pública. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 2, 2005.
- SOUZA, João Vitor Campos. **Congresso mundiais de parques nacionais da UICN (1962- 2003): registros e reflexões sobre o surgimento de um novo paradigma para a conservação da natureza.** Brasília, 2013.
- SVAMPA, M. **Los nuevos conflictos territoriales: el escamoteo de la cuestión**, 2008. Disponível em: <<https://www.cetri.be/Los-nuevos-conflictos?lang=fr>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

TCU. Relatório de Auditoria Operacional. **Governança das unidades de conservação do bioma Amazônia**, 2013.

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL. **Programa ARPA**. Disponível em: <<https://uc.socio-ambiental.org/programas/arpa>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

W.W.F. **Subsídios para discussão**: workshop diretrizes políticas para unidades de conservação. Brasília, novembro de 1994.

WALLS, Margaret. Will Philanthropy Solve Park Funding Problems? Not Likely. 2014a. Disponível em: <www.rff.org/blog/2014/will-philanthropy-solve-paci-funding-problems-not-likely>. Acesso em: 10 jun. 2019.

WANNA, John. **Collaborative governance**: a new era of public policy in Australia? Janine O'Flynn, 2008.

WATSON, James E. M. *et al.* **The performance and potential of protected areas**. Nature, v. 515, n. 7525, p. 67-73, 5 nov. 2014. Springer Nature. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1038-nature13947>.|>. Acesso em: 10 jun. 2019.