

Seminário Internacional:
**"Construindo um
Modelo de Co-Gestão de Unidades de Conservação
para o Estado de São Paulo"**
Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo e Instituto Florestal; Fundação SOS
Mata Atlântica, Instituto Socioambiental, e IPÊ - Instituto de Pesquisas Ecológicas
São Paulo, SMA-SP, 05 de maio de 2003

DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A CO-GESTÃO

versão 2.0¹
Cláudio C. Maretti²

Uma parte importante do que, hoje, se entende como gestão participativa, colaborativa ou co-gestão diz respeito ao manejo de recursos naturais e a parcerias com comunidades locais. Não obstante, há alguns conceitos, diretrizes, lições e outros aspectos que podem ser aproveitados –mesmo desses textos e alocações não exatamente relacionados com o assunto que aqui nos interessa mais. Mas, diferente de processos participativos, ou reconhecimentos genéricos de direitos comunitários, neste caso se pretende um acordo claro, normalmente entre um representante do estado, responsável pela área protegida em questão, e uma ou mais entidades co-gestoras. A participação e o envolvimento dos atores sociais interessados, inclusive as comunidades locais, consolidaram-se como necessários na gestão das unidades de conservação no Brasil a partir da década de 1990. Mesmo a prática da co-gestão não é tão recente, e existem vários casos, inclusive no Brasil. Ver, por exemplo, os casos dos parques nacionais Tijuca, Serra da Capivara, Jaú e Grande Sertão Veredas. Ou, ainda, muitos outros, onde a colaboração se dá de maneira mais informal, inclusive com comunidades locais, p. ex., parques estaduais Morro do Diabo, Campos do Jordão, Ilha do Cardoso, Intervales, Turístico do Alto Ribeira (PETAR), etc.

CONSIDERAÇÕES SOBRE ATRIBUIÇÕES DO ESTADO E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Consideramos que o **estado tem atribuições múltiplas** em relação à proteção da natureza em geral e à gestão das áreas protegidas em particular. Entre essas está uma espécie de tutela sobre os recursos ambientais, com o dever de zelar pelo seu bom uso e sua conservação. Dessa forma, o estado normatiza a possibilidade de proteção de atributos e recursos naturais e da classificação de áreas como unidades de conservação. Para o atendimento dos interesses da sociedade, é possível o estado ser o proprietário de determinados bens, áreas ou recursos, de uso comum do povo. Além disso, no cumprimento de suas funções, o estado pode deter a propriedade ou recursos, que são próprios do estado.

Isso fica mais claro quando se definem as regras das **áreas protegidas** que se encaixem no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Nesse enfoque, há pelo menos três possibilidades diferentes. O estado pode (ou deve) ser proprietário de áreas enquadradas em certas categorias de unidades de conservação (p. ex. parque, estação ecológica, reserva biológica, floresta e reserva de fauna). O estado pode (ou deve) definir restrições no uso ou ocupação de áreas e recursos onde ele defina como outros tipos de unidades de conservação (p. ex., áreas de proteção ambiental). O privado (ente individual ou coletivo), por sua vez, pode reivindicar a classificação –no

todo ou em parte— de sua propriedade numa unidade de conservação (p. ex., reserva particular de patrimônio natural), além de poder aceitar que sua propriedade —no todo ou em parte— seja definida por parte do estado como outros tipos de unidade de conservação (p. ex., monumento natural ou refúgio de vida silvestre).

Entretanto, a própria lei que institui o SNUC define um outro tipo de relacionamento, este entre a esfera governamental e o campo comunitário. Ainda que as categorias que prevêem gestão ou manejo comunitário (p. ex., reserva extrativista e reserva de desenvolvimento sustentável) suponham domínio público, nesse caso o estado atua para defender o direito específico de comunidades locais —além da defesa do interesse geral da conservação da natureza.³

Há quem interprete a co-gestão na sua forma mais ampla, como incluindo todos os tipos de **participação**.⁴ Outros defendem que a participação é o conceito mais amplo, no qual a co-gestão seria uma das possibilidades. Não é raro serem apresentadas as possibilidades crescentes de participação, tais como: consulta ativa; estabelecimento de consenso; negociação e desenvolvimento de acordos específicos; compartilhamento formal da autoridade e responsabilidade; e transferência da autoridade e responsabilidade. Não é necessário, no entanto, que essa seqüência seja obrigatoriamente seguida, nem considerada como sempre mais correta na direção da 'maior' participação.

Vale dizer que grande parte dos aspectos mencionados não é composta de propostas, puramente, mas o reconhecimento de situações existentes. Eles são identificados como produtos de processos sociais (e políticos) de descentralização, desconcentração ou delegação. Alguns desses processos têm a perspectiva de busca do ideal da gestão local, embora nem todos. Mas não há dúvida de que a maioria passa pelo respeito às instituições e comunidades locais, enquadrando-se, portanto, em processos de democratização.

Tanto é assim que já se fala em **novos modelos de gestão** de áreas protegidas. Essa evolução pode ser vista nas discussões dos congressos mundiais de parques e outros eventos internacionais. Assim, mesmo que, às vezes, o conjunto possa parecer exagerado para alguns, muitos dos elementos apresentados abaixo, na verdade, representam opções concretas, já praticadas em muitos lugares do mundo, e relativamente formalizadas. [Ver quadro 'Gestão de Áreas Protegidas: Modelos Clássico e Moderno'.]

É também nesse sentido que alguns especialistas têm considerado as organizações não-governamentais, mostrando sua evolução e fortalecimento. Os **agentes da esfera privada** têm passado por diferentes níveis de envolvimento —modificando o modelo antigo de controle completo da unidade de conservação pela instituição responsável—, tais como: assistência técnica; participação na implementação de programas; instituição e manejo de reservas privadas. Além disso, têm se envolvido em ou promovido processos de valorização e reconhecimento de direitos comunitários, ancestrais e de participação de diferentes atores sociais.⁵ Dessa forma, essas organizações vêm se capacitando para assumir a co-gestão de unidades de conservação públicas, incluindo os casos de delegação completa.⁶ Na verdade, há até casos onde uma organização não-governamental administra um sistema nacional de áreas protegidas (p. ex., 'Bahamas National Trust').

GESTÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS: MODELOS CLÁSSICO E MODERNO⁷

(extraído e modificado de Phillips, 2003 e outros)

como as áreas protegidas eram	como as áreas protegidas estão se tornando
trechos de terra 'reservados' e administradas com visão de se proteger dos impactos da população (aceitando mais os visitantes que as comunidades locais)	com diferentes ecossistemas, geridas com as comunidades locais, para elas e em alguns casos por elas; e geridas com objetivos também sociais e econômicos, além da conservação e da recreação
criadas com maior ênfase nas aparências do que no funcionamento dos sistemas naturais; relacionam-se mais com os remanescentes e menos com processos e com a restauração; implementadas separadamente, uma por uma, e manejadas como 'ilhas' sem atenção ao entorno	estabelecidas por razões científicas, econômicas e culturais, com justificativas mais complexas; relacionam-se também com processos e com reabilitação ; concebidas como parte de sistemas (nacionais, regionais e internacionais), redes e conjuntos (mosaicos, corredores, etc.)
administradas por governos centrais , ou definidas a partir desses, manejadas por especialistas em recursos naturais e tratadas como uma atividade tecnocrática	geridas por vários parceiros (diferentes níveis de governos, comunidades locais, indígenas, setor privado, ONGs, etc.), com capacidades múltiplas e como parte de políticas públicas –requerendo sensibilidade, consultas e decisões astutas
manejadas de forma reativa , com perspectivas de curto prazo, muito voltadas aos turistas e pouca consideração com outros atores sociais (inclusive as comunidades locais), além de não proceder a consultas e não prestar informações à sociedade	geridas com perspectivas de longo prazo, de forma adaptativa , com processos de aprendizagem, com mecanismos participativos e com atenção voltada também para as comunidades locais e suas necessidades
sustentadas pelas instituições públicas (ou seja, indiretamente pelo contribuinte); vistas como ativos das instituições nacionais , com as considerações nacionais prevalecendo sobre as locais; preocupação e responsabilidade exclusivamente nacionais	sustentação e busca por diferentes fontes de recursos , como complemento à dotação orçamentária; vistas também como um ativo da sociedade e das comunidades locais; e ainda como 'questão' com responsabilidades e obrigações também internacionais

CO-GESTÃO, CONTRIBUIÇÃO PARA UMA DEFINIÇÃO

Co-gestão é um tipo mais específico de parceria⁸ que implica na gestão compartilhada de uma unidade de conservação por duas ou mais organizações –sendo uma delas a instituição legalmente responsável pela área protegida–, na qual há delegação da gestão. Essa delegação pode ser total ou parcial, sendo a parcialidade possível tanto em termos da área como dos programas de gestão. No geral, essa co-gestão é demarcada por legislação, mas, no aspecto específico, ela é definida por acordo formal entre as partes (contrato, termo de parceria, etc.). Não raro, faz-se necessária, também, a instituição e difusão pública de ato nesse sentido por parte da organização responsável.

O acordo que entre si estabelecem as partes co-gestoras deve definir claramente as **áreas, atribuições e ações de cada um**. A distinção clara é recomendável pelo aspecto da responsabilidade e mesmo da eficiência das ações. Mas, também deve fazer parte da definição de co-gestão o **compartilhamento das discussões** a respeito das estratégias mais gerais para a unidade de conservação – sem necessariamente retirar o poder de decisão da parte da instituição responsável, nem obrigatoriamente compartilhar toda a gestão com a terceira parte. A co-gestão implica no desenvolvimento da parceria no sentido de um **objetivo comum**, buscando as soluções mais adequadas para o êxito dos objetivos da unidade de conservação. Não, simplesmente, em executar um conjunto de determinações.

⁷Construindo um Modelo de Co-Gestão de Unidades de Conservação para o Estado de São Paulo" 3
Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo e Instituto Florestal,
Fundação SOS Mata Atlântica, Instituto Socioambiental e IPÊ - Instituto de Pesquisas Ecológicas

Fica claro, portanto, que só é possível a co-gestão com **instituições de direito privado que tenham demonstrado interesse público**. Mas os compromissos valem para ambos os lados da co-gestão. Ou seja, a instituição responsável e a organização co-gestora devem **compartilhar objetivos e princípios**, entre os quais, o respeito mútuo, a intenção de trabalhar em conjunto e o êxito das áreas protegidas. Mesmo que juridicamente isso possa ser abstrato, é fundamental e indispensável como princípio.

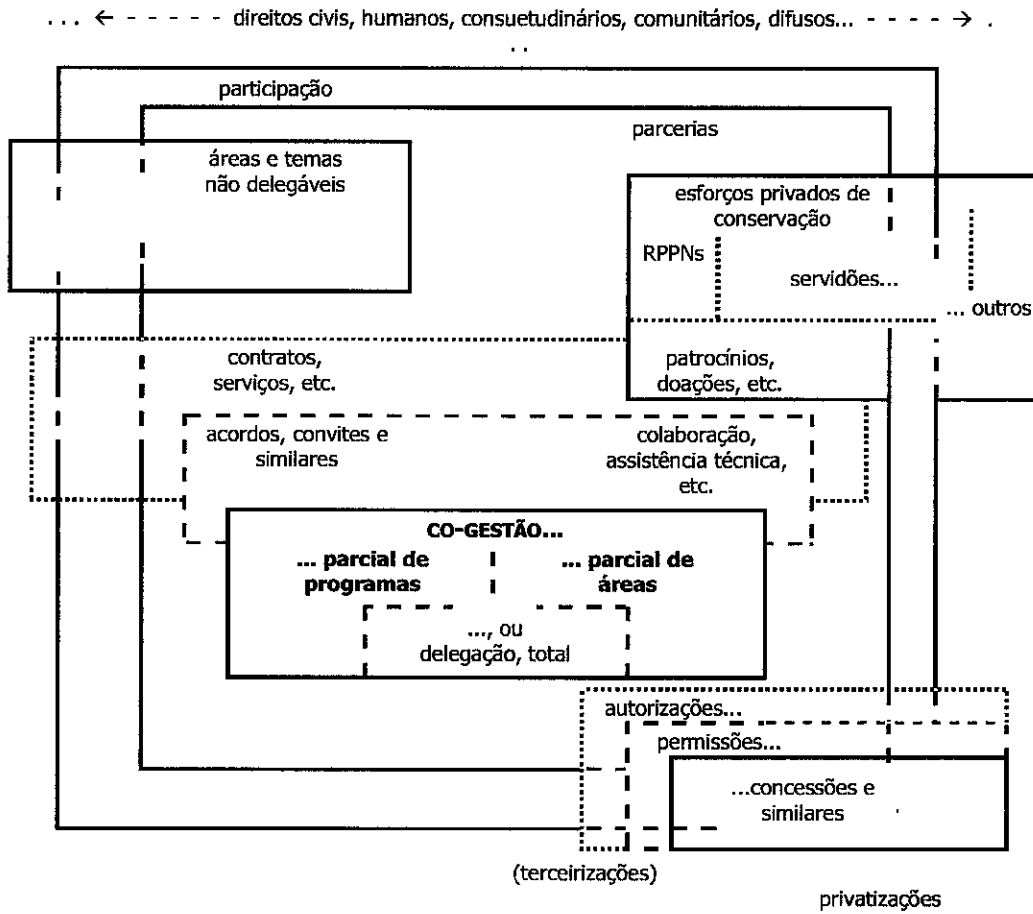
Entendemos que a participação é um direito do cidadão, e não implica obrigatoriamente em comunhão de interesses. As parcerias são diferentes formas de trabalhar em conjunto. Nesse sentido, a co-gestão estaria no centro das possibilidades de parceria. Mais do que um passo a mais numa escala de crescente participação ou do que uma comprovação da descentralização, como aqui tratada, ela representa a **conjugação de esforços** do poder público com organizações do campo privado no sentido de melhor alcançar os objetivos da unidade de conservação, da conservação da natureza e do desenvolvimento sustentado. [Ver o quadro 'Grafismo Ilustrativo de Participação, Tipos de Parcerias, Co-Gestão, etc.']

Não é necessário que a co-gestão ocorra entre uma instituição do poder público e uma do campo privado *lato sensu*. Pode haver, por exemplo, a co-gestão entre dois países, como é o caso das unidades de conservação 'transfronteiriças' (incluindo os chamados '*peace parks*'). Também não é nada raro que haja co-gestão entre a instituição responsável de nível superior, por exemplo nacional, e uma instituição de nível regional ou local, mas também pública. Esse é o caso do Parque Nacional da Tijuca. Pode haver, ainda, a co-gestão a partir de uma RPPN. No entanto, não sendo possível lidar com tudo de uma vez, tratamos aqui com especial atenção a co-gestão de unidades de conservação pública, na qual o **poder público delega a organizações da esfera privada** parte das suas responsabilidades executivas. Ainda assim, pode haver diferentes arranjos, bem como envolver várias instituições em diferentes formas de 'co-gestão múltipla'.

Entendendo a separação entre as decisões da sociedade, através do estado incluindo seus vários poderes, e as instituições específicas de execução dessas definições, poderia haver a **transferência da autoridade e responsabilidade**. Efetivamente, há muitos casos onde uma organização da esfera privada é responsável pela gestão de áreas protegidas, como na 'Reserva de la Biosfera Sierra de las Minas', com a 'Fundación Defensores de la Naturaleza', na Guatemala. No entanto, isso só seria possível através de lei específica, e não parece o modelo mais recomendável – aqui e agora –, seja pelas necessidades de alterações legais mais vultuosas, seja porque não parece representar o anseio de responsáveis e potenciais envolvidos.

A '**co-gestão total**' seria a delegação total da parte executiva de uma unidade de conservação, sem que a instituição pública se retire da responsabilidade. Ela fica encarregada, por exemplo, dos encargos da aprovação do plano de manejo, além de baixar normas e supervisionar os trabalhos da co-gestora. Não há porque considerar tal hipótese como não desejada se entendermos que ela pode ser benéfica ao alcance dos objetivos de determinada área protegida. Entretanto, no caso de muitas unidades de conservação no estado de São Paulo, esta modalidade não seria, a princípio, a mais recomendada para iniciar a experimentação do modelo –sobretudo porque parece mais adequado se optar por uma experimentação, com capacitação e envolvimento crescente das partes. Ainda assim, essa hipótese poderia estar no horizonte, e mesmo de um futuro não muito distante.

GRAFISMO ILUSTRATIVO DE PARTICIPAÇÃO, TIPOS DE PARCERIAS, CO-GESTÃO, ETC.



A '**co-gestão parcial**' pode ser **em termos de áreas ou de programas**. É possível que essas duas modalidades sejam cumulativas, ou seja, delega-se a uma ou mais organizações co-gestoras a responsabilidade de partes da gestão da unidade de conservação em parcelas da área protegida. Há, portanto, a possibilidade de 'fragmentar' a unidade de conservação de diferentes formas e por diferentes métodos, com evidentes riscos de tal opção. Resta a discussão de como dividir a gestão da área protegida para evitar danos e maximizar as possibilidades de êxito.

De um modo geral, as unidades de conservação devem ser geridas seguindo um **plano de manejo**.⁹ Essa necessidade é reforçada no caso da co-gestão, e é aquele que deve definir as possibilidades desta. Ou seja, nada melhor do que os estudos relativos ao plano para definir **unidades espaciais de gestão**. Efetivamente, o plano de gestão da Área de Proteção Ambiental (APA) Cananéia-Iguape-Peruíbe já demonstra essa possibilidade e o interesse de assim o fazer. O plano de gestão do Parque Estadual Intervales também, quando levanta um conjunto de propostas próprias para a frente do Vale do Ribeira.

"Construindo um Modelo de Co-Gestão de Unidades de Conservação para o Estado de São Paulo"
Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo e Instituto Florestal,
Fundação SOS Mata Atlântica, Instituto Socioambiental e IPÊ - Instituto de Pesquisas Ecológicas

Essa separação não é, a princípio, prejudicial, sobretudo se realizada com base na realidade dos fatos (administrativa, ecológica e sócio-econômica). Esse é o caso do famoso Parque Estadual da Serra do Mar, onde os seus núcleos já são, na prática, unidades de gestão pelo Instituto Florestal. Os princípios da gestão por conjuntos de unidades de conservação (contínuos, mosaicos, biorregiões, corredores de conservação, etc.) não nos mostram o caminho da centralização, ao contrário, nos indicam que interessa justamente articular diferentes níveis da gestão, conforme os interesses e as possibilidades, para maximizar os resultados da conservação.

A divisão da gestão também pode, em tese, ser feita segundo atividades ou temas de responsabilidades ou ainda de outras formas, conforme defina o plano de manejo. Parece recomendável, porém, que se tome a divisão clássica usada em praticamente todos os planos de manejo, qual seja: os **programas**. Apesar de diferenças entre metodologias, entre instituições e, sobretudo, entre categorias de manejo, no geral não há grandes divergências quanto a adotar programas como forma de caminhar na operacionalização das definições maiores de um plano de manejo. Portanto, eles são justamente a subdivisão programática ideal para definir ou separar as atividades entre os co-gestores.

Assim, em princípio (mas não 'por princípio'), não parece recomendável fragmentação maior que a divisão por programas e por unidades de gestão —embora sejam os estudos e o plano de manejo que devam indicar as melhores opções em cada caso. Também não há, em tese, nenhuma área ou tema nos quais, *a priori*, não seria adequada a co-gestão, mas pode ser melhor que certas competências fiquem com a instituição pública responsável pela unidade de conservação, mantendo sua ligação fundamental com a função pública. De qualquer forma, dentro dos parâmetros aqui apresentados, as **decisões fundamentais devem permanecer no poder público**, sobretudo a aprovação do plano de manejo, a execução do poder de polícia e demais atividades próprias ou intrínsecas —como certos aspectos da regularização fundiária—, além de outras normas, regras e limites, inclusive os da visitação, da pesquisa e do 'uso da imagem'. (Mas a 'decisão do poder público' não é necessariamente igual à 'decisão do órgão encarregado pela gestão das unidades de conservação'. E vale lembrar o princípio de compartilhar as discussões entre os co-gestores, para subsidiar as decisões, mesmo que muitas destas sejam reservadas à instituição pública.)

Toda a co-gestão, mas também a própria supervisão, devem ser facilitadas com **metodologias**, mecanismos, roteiros, manuais e outros instrumentos. A aplicação de procedimentos de avaliação da **efetividade da gestão** de unidades de conservação, por exemplo, pode ser utilizada como marco para o início do processo de gestão. E, depois, utilizada periodicamente para verificação da melhoria da unidade de conservação e do alcance de seus objetivos, estimulando a correção de erros e o fortalecimento de acertos. Ou seja, permitindo avaliar se a co-gestão está surtindo efeito. Entretanto, não deve ser esquecida a **divulgação** de informações, pois, além de um direito da sociedade, dessa forma se estimula a crítica externa e a difusão, e eventualmente a replicação, das boas práticas.

ALGUNS DESAFIOS E OPORTUNIDADES, E A OPÇÃO ESTRATÉGICA

O atual modelo é deficiente, pois para o alcance dos objetivos das unidades de conservação exige-se **eficiências e efetividades muito maiores** do que as hoje alcançadas. Se a simples 'criação' de uma unidade de conservação, muitas vezes, já representa o produto de muito esforço —e sua definição legal já é uma medida parcialmente efetiva para a conservação dos seus atributos naturais—, sabemos todos

que isso só não basta e que devemos sempre buscar melhorias. Vale lembrar que, se a conservação da natureza é o objetivo maior, as categorias de manejo definem objetivos próprios também fundamentais.¹⁰ É evidente que a flexibilidade das organizações do campo privado são benéficas. Sobretudo quando associadas a fortalezas estruturais do setor público.

Vale destacar que, ainda que se aproveitem **oportunidades**, a co-gestão não deve ser procurada como solução para deficiências, temporais ou permanentes, de uma das partes, muito menos como panacéia para economia de recursos ou atenção. Não parece demais lembrar que a co-gestão não deve ser procurada como forma de o estado fugir de suas responsabilidades. Nem tampouco deve ser entendida como um mecanismo de solução de problemas de organizações não-governamentais. Se um dos lados, ou ambos, entender que encontrará na outra parte a solução total para os problemas maiores que as unidades de conservação enfrentam hoje, estariam num caminho de frustração. Entendemos que entre esses principais problemas estão **carências** de: recursos econômicos; pessoal, em quantidade e capacitação; e eficiência, eficácia e efetividade da gestão, em todos os aspectos, desde o administrativo, até o envolvimento dos atores sociais interessados. Portanto, há carência no atendimento dos interesses da sociedade.

Um campo, entre outros, também merece destaque pelo seu potencial de frustração ou conflito, qual seja, o das possibilidades de **geração de receita, administração e captação de recursos**. É lícito esperar que os parceiros co-gestores aportem recursos para colaborar com o êxito das unidades de conservação, mas isso não é necessário, e nem sempre viável. Ainda que muitas vezes os servidores públicos olhem as ONGs como 'ricas', em geral elas lutam para sobreviver e atingir seus objetivos, sobretudo as que verdadeiramente atendem ao interesse público. Também parece correto solicitar maior empenho do poder público na solução dos problemas das unidades de conservação, mas sabemos que, se de um lado poderia ser aumentada a prioridade política a elas dispensada, também é verdade que perante a tantas carências da sociedade não se pode esperar demais –seguramente menos do que o necessário, para não dizer o desejável. Assim, mesmo considerando que as unidades de conservação não são feitas para gerar receita e não assumindo seu potencial de auto-sustentação financeira, há espaço para melhorar a eficiência da gestão dos recursos colocados a disposição, há necessidade de inserir mais recursos na equação e é possível aproveitar as vantagens de cada um dos lados da parceria nesse sentido.

Uma das opções é considerar que algumas entidades de direito privado podem ser mais eficientes em termos administrativos, e o estado, aportando recursos próprios, contratá-las para administrar parcelas de certas unidades de conservação. Outra opção é acreditar que a maior agilidade de certas ONGs, associada à conjugação de credibilidades dos dois parceiros, permitiria captar mais e melhores recursos, inclusive internacionais e junto ao setor privado empresarial no país.¹¹ Uma terceira opção é aumentar a geração de receita vinculada à própria unidade de conservação, seja com captação de auxílios, doações ou patrocínios, seja com ingressos e concessões comerciais ligadas à visitação pública, sobretudo turismo. Nesse sentido, faz falta ter clareza que a definição de regras uma política de co-gestão sozinha pode não solucionar os problemas que se espera atacar. É necessário consolidar a **política estadual de ondedas de conservação**. Mas, para não muito mais longe neste texto, a política de co-gestão, que ora se está discutindo, deve ser acompanhada de uma política de captação de recursos, incluindo as concessões comerciais.

No entanto, a co-gestão deve ser, por princípio, **uma opção estratégica**. Deve se dar, portanto, em longo prazo, baseada na concepção de que a pluralidade é benéfica, pois todos têm deficiências, e o esforço para compartilhar é salutar à convivência, à democracia e aos resultados.

Assim, o que se pretende com a co-gestão é melhorar os resultados. Para tanto, ambos, o poder público e o campo privado, devem percorrer, juntos, caminhos de fortalecimento –tanto de cada um, como da simbiose entre eles. Ora, é evidente que o papel de supervisor necessita de instituições públicas mais fortes –pois não queremos privatizações¹² informais. Assim, para sermos coerentes com a opção estratégica, se exigimos condições das organizações do campo privado (capacidade, demonstração de interesse público, compartilhamento de compromissos, etc.), certos aspectos, no mínimo, também devem ser considerados como prioritários e indispensáveis para as instituições públicas, tais como: adaptação institucional e **modernização gerencial; capacitação** –em particular dos gestores das unidades de conservação; melhoria das **possibilidades e mecanismos de geração de receita** (p. ex., incentivos fiscais, loteria ambiental, terceirização de certas atividades¹³, regras de concessão de atividades econômicas relativas ao ecoturismo¹⁴, estímulos ao patrocínio, etc.); e definição do (sub-) **sistema estadual** de unidades de conservação –ligado ao SNUC.

Embora situada numa seqüência lógica de transferência de responsabilidades, a co-gestão não necessariamente implica em maior **participação dos diferentes atores sociais**, nem em maior integração regional. O envolvimento de ONGs não, necessariamente, leva à maior participação. Isso porque, mesmo compartilhando a gestão de uma área com uma organização não-governamental, por exemplo, a instituição responsável e a sua parceira co-gestora podem não implementar processos de informação, discussão e participação nas decisões, abertos às comunidades locais e demais atores sociais interessados.¹⁵ Assim como a maior **integração regional** nem sempre é a opção tomada pelas partes com poder de decisão. Por isso, recomenda-se que a co-gestão adotada tenha entre seus princípios muitos dos aspectos do novo modelo de gestão de unidades de conservação. Em particular, que procure promover a maior participação e a maior integração regional possíveis.¹⁶

Alguns aspectos são claramente colocados como **desafios**, pelo potencial que apresentam de constituírem problemas, tais como:

- buscar ou não o **equilíbrio dos esforços** (p. ex., em termos dos recursos econômicos investidos);
- como adequadamente **gerenciar recursos humanos** de distintos regimes contratuais (com conseqüências em termos de salários, políticas de promoção e carreira, cargas horárias e escalas, etc.) compartilhando objetivos, metas e tarefas;
- como e onde delimitar o **espaço de cada instituição** que não é compartilhado (p. ex., ainda que seja muito desejável que a organização co-gestora capte recursos de outras fontes, até que ponto ela deve prestar contas à instituição responsável pela unidade de conservação em questão?);
- como **evitar o 'esvaziamento' das obrigações e dos esforços** da instituição responsável, tanto na unidade de conservação em questão, como em outras (ou seja, muitas vezes as instituições públicas acabam por se acomodar com uma situação e evitam reforçar sua atuação em áreas protegidas que contam com a atenção de outras organizações, pelo menos enquanto não há crítica pública; outras vezes ocorre o contrário, pois pela necessidade de aportar certos recursos na área protegida objeto da co-gestão, a instituição pública acaba por diminuir os recursos para outras unidades de conservação do seu sistema); e

- como **decidir e eventualmente dividir receitas** que possam ser geradas ou aplicadas em atividades objeto da co-gestão; entre outros aspectos que podem ser acrescentados.

A **participação** não pode ser vista como uma fórmula mágica, nem como uma falácia. Ela é um instrumento fundamental para formulação, estabelecimento/definição e implementação de acordos. E deve ser levada a sério, sob o risco de seus resultados serem contraproducentes. Para tanto, a participação adequada não pode ser entendida como desperdício e ela leva tempo, exige paciência, compreensão e custa dinheiro, mais que em outros processos de decisão. Se bem conduzida, apresenta resultados mais adequados e efetivos, com maior base de apoio social, além de mais duradouros. É fundamental não perder de vista que um processo participativo precisa ter perspectiva, no mínimo, de médio prazo para que os resultados comecem a se mostrar. Isso, especialmente, em processos onde se pretendem mudanças de atitude generalizadas na sociedade e o desenvolvimento local sustentado.¹⁷

É no longo prazo que a co-gestão e os processos participativos –com envolvimento plural dos diferentes atores sociais e integração regional– apresentam, provavelmente, melhor correlação custo/resultado (ambos tomados de forma ampliada e relativa ao tema em tela). Mas, como qualquer opção estratégica, é possível que sejam necessários investimentos maiores nos momentos iniciais, procurando criar as condições adequadas. Isso vale para o **fortalecimento** das instituições públicas, mas também para os demais atores sociais, inclusive organizações não-governamentais e sobretudo as comunidades locais. O que parece fato, é que nenhuma unidade de conservação é viável com a oposição da sociedade, inclusive comunidades locais, cientistas, ONGs ambientalistas e setor privado –como, aproximadamente, foi afirmado por uma das maiores autoridades no assunto.¹⁸

SUGESTÃO DE PRINCÍPIOS PARA UM MODELO DE CO-GESTÃO

Nesse contexto –a título de colaboração para o debate da definição de modelos e, sobretudo, implementação de experiências de co-gestão no estado de São Paulo–, seguem algumas considerações, inclusive à guisa de princípios, no intuito de estimular a reflexão:

- a co-gestão é uma parceria executiva com **objetivos maiores comuns**, no sentido da conservação da natureza e do desenvolvimento sustentado, buscando as soluções mais adequadas para o êxito das unidades de conservação;
- ela representa, portanto, **compartilhar princípios e objetivos específicos** da unidade de conservação e das atribuições e ações objeto da co-gestão, o que conduz ao compartilhamento das discussões, sem, necessariamente, retirar o poder de decisão da parte da instituição responsável;
- a co-gestão enquadra-se em **processos de democratização, descentralização, desconcentração e delegação**, e, portanto, relaciona-se com o fortalecimento de organizações locais e da abertura do espaço para os diferentes atores sociais;
- no entanto, a abertura indiscriminada (e sem a organização adequada) não é sinônimo de **processo participativo mais efetivo**, assim como nem todas as competências devem ser sempre delegadas a terceiros ou a organizações locais;
- a associação é mais benéfica (tanto para os objetivos, como para as partes) quando une **organizações de características distintas e complementares**, em termos de suas competências, capacidades e mandatos;
- mas esse tipo de parceria não deve ser considerado como solução para carências de recursos ou pessoal, mas como uma **opção estratégica**, entendendo que a

- pluralidade representa melhor os interesses e a democracia e, em longo prazo, deve trazer melhores resultados;
- a co-gestão deve estar demarcada por um **instrumento legal**, um contrato claro, com regras estabelecidas, definindo claramente as **áreas, atribuições e ações de cada um**;
 - a instituição responsável e a organização co-gestora devem se pautar por **conduta ética**, com respeito mútuo e intenção de trabalhar em conjunto;
 - deve haver um instrumento **colegiado para decisões** executivas, mecanismos de **resolução de divergências** e, eventualmente, **sanções**;
 - só é possível a co-gestão com **instituições que tenham demonstrado interesse público**; mas os compromissos valem para ambos os lados da co-gestão;
 - o processo da co-gestão é uma **articulação adequada de direitos e responsabilidades**;
 - a opção estratégica pela co-gestão tem implicações em longo prazo e demanda o **fortalecimento** de mecanismos de interlocução e de trabalho conjunto e da própria organização de cada entidade e ator social;
 - dentro desse contexto, pode haver uma 'co-elaboração' de **planos de manejo**, mas este instrumento parece imprescindível para permitir a co-gestão –ele deve, inclusive, prevê-la e demarcar suas possibilidades;
 - o plano, no entanto, deve ser visto dentro do **ciclo de planejamento–implementação–avaliação–replanejamento–reforço da gestão...**, e isso deve liderar os processos de **gestão adaptativa**, de 'aprender-fazendo' e da 'união faz a força'; entre outros elementos que podem ser acrescentados; e
 - estabelecer regras de co-gestão dentro de uma política estadual de unidades de conservação.

ALGUMAS FONTES E REFERÊNCIAS

- Alves, K. R. 1996. *Uma visão geral das unidades de conservação no Brasil*. In: A. Ramos & J. P. Capobianco. **Unidades de conservação no Brasil: aspectos gerais, experiências inovadoras e nova legislação (SNUC)**. São Paulo, Instituto Socioambiental. 203 p.
- Arruda, M. B. (coord.) et alii. 1999. *Roteiro metodológico para a gestão de área de proteção ambiental - APA*. In IBAMA. 2000. **Guia de Chefe; manual de apoio ao gerenciamento de unidades de conservação federais**. Brasília, IBAMA (MMA) & gtz, Proj. Unidades de Conservação. CD-ROM; anexo 9.
- Barrow, E. & Fabricius, C. 2002. *Do rural people really benefit from protected areas – rhetoric or reality?*. Newbury, Grã Bretanha, **Parks**, vol. 12, nº 2, 2002, pp. 67–79.
- Bensted-Smith, R. & Cobb, S. 1995. *Reform of protected area institutions in East Africa*. Newbury, Grã Bretanha, **Parks**, vol. 5, nº 3, 1995, pp. 3–19.
- Borrini-Feyerabend, G. 1997. **Manejo participativo de áreas protegidas: adaptando o método ao contexto**. Quito, UICN-Sur, 67 p.
- Borrini-Feyerabend, G.; Banuri, T.; Farvar, T.; Miller, K. & Phillips, A. 2002. *Indigenous and local communities and protected areas; rethinking the relationship*. Newbury, Grã Bretanha, **Parks**, vol. 12, nº 2, 2002, pp. 5–15.
- Brasil. 1998(–2002). **Constituição Federal; República Federativa do Brasil (inclui emendas)**. Brasília, Senado Federal, 2002. 206 p.
- Brasil. 2000 a. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**; que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília.
- Brasil. 2000 b. **Mensagem nº 967, de 18 de julho de 2000** [ao Senado Federal]. Brasília, Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos. [Vetos à lei do SNUC.]
- Brasil. 2002. **Decreto [Federal] nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**; que regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências.
- Bridgewater, P. 2001. *Biosphere reserves*. Newbury, Grã Bretanha, **Parks**, vol. 11, nº 1. 51 p.
- Brown, J. & Kothari, A. (eds.). 2002. *Local communities and protected areas*. Newbury, Grã Bretanha, **Parks**, vol. 12, nº 2, 2002. 101 p.
- Brüggeman, J. 2000. *Partnership and exchange programmes*. Newbury, Grã Bretanha, **Parks**, vol. 10, nº 3. 54p.
- Campolim, Marcos Bürher. 2003. *Questionário-roteiro aplicado ao Parque Estadual da Ilha do Cardoso* (21 mar. 2003). SOS Mata Atlântica, ISA e IPÊ, em colaboração com SMA-SP e IF.¹⁹
- César, Sebastião Fonseca. 2003. *Questionário-roteiro aplicado ao Instituto Florestal* (14 abr. 2003). SOS Mata Atlântica, ISA e IPÊ, em colaboração com SMA-SP e IF.
- Cifuentes A., Miguel; Izurieta V., Arturo & Faria, H. H. de. 2000. **Medición de la Efectividad del Manejo de Áreas Protegidas**. Turrialba, Costa Rica, WWF, gtz e UICN. 105 p.
- Davey, A. G. et alii. 1998. **National system planning for protected areas**. IUCN-WCPA. Giand, Suíça e Cambridge, Grã Bretanha. x + 71 p.
- Faria, H. H. de. 2002 a. *Estado da gestão de três unidades de conservação de São Paulo inseridas nos domínios da Mata Atlântica: Parques Estaduais da Ilha do Cardoso, de Carlos Botelho e do Morro do Diabo*. Fortaleza, Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação, III CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO..., **ANAIS**, pp. 289–303.
- Faria, H. H. de. 2002 b. *As Unidades de Conservação Gerenciadas pelo Instituto Florestal de São Paulo na região do Pontal do Paranapanema e Alta Paulista*. Porto Primavera, **SEMINÁRIO "PERSPECTIVAS PARA A CONSERVAÇÃO AMBIENTAL DO ALTO PARANÁ"**. 7 p. (Porto Primavera, 11–12 dez. 2002.)
- Faria, Helder Henrique de. 2003. *Questionário-roteiro aplicado ao Parque Estadual do Morro do Diabo* (31 mar. 2003). SOS Mata Atlântica, ISA e IPÊ, em colaboração com SMA-SP e IF.
- Ferreira, Aurélio Buarque de Holanda et alii. s/d. **Novo dicionário Aurélio; século XXI**. [Rio de Janeiro?] Editora Nova Fronteira e Lexikon Informática Ltda. CD-ROM, versão 3.0, 1999.
- Fundação Florestal & SMA-SP. 1998. *Plano de gestão ambiental (primeira fase) do Parque Estadual Intervales*. In: **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, Poder Executivo, v. 108, nº 60, suplemento, caderno 10, pp. 1–60, 28 mar. 1998. (Resolução SMA nº 28, 27 mar. 1998.)
- Geoghegan, T. & Renard, Y. 2002. *Beyond community involvement: lessons from the insular Caribbean*. Newbury, Grã Bretanha, **Parks**, vol. 12, nº 2, 2002, pp. 16–27.
- Ghimire, K. B. & Pimbert, M. P. 1997. **Social change and conservation; environmental politics and impacts of national parks and protected areas**. Earthscan, Londres, e UNSRID. 342 p.
- Goriup, P. 1994. *Community support for protected areas*. Newbury, Grã Bretanha, **Parks**, vol. 4, nº 1.

- Hocking, M.; Stolton, S. & Dudley, N. 2000. **Evaluating Effectiveness: a framework for assessing the management of protected areas**. Gland, Switzerland and Cambridge, UK, IUCN-WCPA. x + 121p.
- Holowesko, L. 1995. *The Bahamas National Trust: an option for protected area management*. Newbury, Grã Bretanha, **Parks**, vol. 5, nº 3, 1995, pp. 20–35.
- Houaiss, Antônio *et alii*. 2001. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa**. Editora Objetiva Ltda. e Instituto Antônio Houaiss. CD-ROM, versão 1.0.
- IUCN. 1994. **Guidelines for protected area management categories**. Gland, IUCN. 261 p.
- James A. N.; Green, M. J. B. & Paine, J. R. 1999. **A Global Review of Protected Area Budgets and Staffing**. World Conservation Monitoring Centre & University of Cambridge. 38 p.
- James, A. N. 1999. *Institutional constraints to protected area funding*. Newbury, Grã Bretanha, **Parks**, vol. 9, nº 2, jun. 1999.
- Jeanrenaud, S. 2002. **Populations locales et organisations de conservation de la nature: le léopard serait-il en train de mourir?** London, International Institute for Environment and Development (IIED). xii + 72 p.
- Marcondes, Marco Antonio Pupio. 2003. *Questionário-roteiro aplicado ao Parque Estadual de Campos do Jordão* (07 abr. 2003). SOS Mata Atlântica, ISA e IPÊ, em colaboração com SMA-SP e IF.
- Maretti, C. C. 2001. *Comentários sobre a Situação das Unidades de Conservação no Brasil*. São Paulo, **Revista de Direitos Difusos**, ano I, vol. 5, *Florestas e Unidades de Conservação*, pp. 633–52, fev. 2001.
- Maretti, C. C. 2002. **Comunidade, natureza e espaço: Gestão territorial comunitária?** Arquipélago dos Bijagós, África Ocidental. São Paulo, Depto. Geografia -FFLCH-USP. 2 v. (Tese de doutorado.)
- Maretti, C. C. *et alii*. 2003. *Protected areas and indigenous and local communities in Brazil; lessons learned in the establishment and management of protected areas by indigenous and local communities; preliminary version 2*. São Paulo & Gland; ed autor; para IUCN, WCPA, CEESP-CMWG, TILCEPA (WCPA & CEESP). 72 p.
- Maretti, Cláudio Carrera. 2000. Planejamento costeiro e áreas protegidas: síntese de reflexões sobre metodologia, participação e gestão 'tradicional', a partir de experiências no Litoral Paulista, ilhas Galápagos e arquipélago dos Bijagós; separata. Ubatuba, **SEMINÁRIO DE PESQUISA DO NÚCLEO PICINGUABA DO PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO MAR**, IF-CINP-SMA-SP. 13 p.
- Maretti, Cláudio Carrera; Raimundo, Sidnei; Oliveira, Ezequiel de; Oliveira, Ilton de; Koch, Rita C. *et alii*. 1998. *A participação em planos de gestão ambiental (a perspectiva da comunidade local, Parque Estadual da Ilha do Cardoso; a perspectiva da ONG ambientalista, Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar; e a construção da metodologia dos planos de gestão ambiental, das unidades de conservação do PPMA, da SMA com KFW)*. *Tr.* Fundação Biodiversitas; IEF-MG, gtz & IBAMA (MG). 1997. **OFICINA DE GESTÃO PARTICIPATIVA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**. Belo Horizonte e P. E. Rio Doce, Projeto Doces Matas, pp. 79–106. (2ª ed. em 1999.)
- Menezes, E. O. de *et alii*. 1996. *Roteiro metodológico para o planejamento de unidades de conservação de uso indireto*. In IBAMA. 2000. **Guia de Chefe; manual de apoio ao gerenciamento de unidades de conservação federais**. Brasília, IBAMA (MMA) & gtz, Proj. Unidades de Conservação. CD-ROM; anexo 2.
- Miller, K. R. & Hamilton, L. S. 1999. *Bioregional approach to protected areas*. Newbury, Grã Bretanha, **Parks**, vol. 9, nº 3. 53 p.
- Mitchell, N. *et alii*. 2002. *Local community leadership: building partnerships for conservation in North America*. Newbury, Grã Bretanha, **Parks**, vol. 12, nº 2, 2002, pp. 55–66.
- Moraes, A. C. R. 2000. **Capitalismo, geografia e meio ambiente**. São Paulo, Departamento de Geografia - FFLCH-USP. 202 p. (Tese de livre docência.)
- Mueller Rocktaeschel, B. M. M. 1999. Marco conceitual e diretrizes para terceirizações administrativas em unidades de conservação. In IBAMA. 2000. **Guia de Chefe; manual de apoio ao gerenciamento de unidades de conservação federais**. Brasília, IBAMA (MMA) & gtz, Projeto Unidades de Conservação. CD-ROM; anexo 7.
- Núñez S., O. M. 2000. **El comanejo y la participación de la sociedad civil en las áreas protegidas de Centroamérica**. Guatemala, Fundación Defensores de la Naturaleza, The Nature Conservancy e PROARCA/CAPAS. 45 p.
- Pereira Wiedmann, S. M. 2002. *O controle estatal das parcerias em unidades de conservação –bem de uso comum do povo*. In: Milano, M. S. 2002. **Unidades de conservação: atualidades e tendências**. Curitiba, Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, pp. 113–21.
- Phillips, A. 2002. **Management guidelines for IUCN category V protected areas: protected landscapes/seascapes**. IUCN, Gland, Suíça e Cambridge, Grã Bretanha. xv + 122 p.
- Phillips, A. 2003. **Turning ideas on their head; the new paradigm for protected areas**. Grã Bretanha, edição do autor, distribuída em grupos de discussão na 'Internet'. 21 p. (Não publicado.)
- Renard, Y. 1997. *Collaborative management for conservation* [4.16]. In: Borrini-Feyerabend, G. (ed.) 1997. **Beyond Fences: Seeking Social Sustainability in Conservation**. Gland, Switzerland, IUCN. 2 vol.

- Ribeiro, M. C. de G. & Rodrigues, J. E. R. 1999. **Definição de modelagem de terceirização de serviços de ecoturismo; conceitos jurídicos e técnicos da terceirização.** São Paulo, Fundação Florestal. 13p.
- São Paulo (Estado). 1998. *Parque Estadual da Ilha do Cardoso, fase 1 - plano de gestão ambiental.* In: **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, v. 108, nº 60, seq. I, Poder Executivo, suplemento, caderno 8, pp. 1-48, 28 mar. 1998. (Vinculado à Resolução SMA nº 28, 27 mar. 1998.)
- São Paulo (Estado). 1998. *Parque Estadual da Serra do Mar, Núcleo Picinguaba, fase 1 - plano de gestão ambiental.* In: **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, v. 108, nº 60, seq. I, Poder Executivo, suplemento, caderno 4, pp. 1-52, 28 mar. 1998. (Vinculado à Resolução SMA nº 28, 27 mar. 1998.)
- São Paulo (SMA) & Brasil (MMA-IBAMA). 1996. **Regulamentação da APA Cananéia-Iguape-Peruíbe; plano de gestão: unidades de gestão / ZEE preliminar.** São Paulo, IBAMA/SMA. 64 p.
- Sherbinin, A. de. 1998. *Populations and parks.* Newbury, Grã Bretanha, **Parks**, vol. 8, nº 1. 64 p.
- Solis Rivera, V. et alii. 2002. *The Mesoamerican Biological Corridor and local participation.* Newbury, Grã Bretanha, **Parks**, vol. 12, nº 2, 2002, pp. 42-54.
- Souza, P. R. P. de. 2002. *Além do estado, os papéis da iniciativa privada e do terceiro setor na implementação e manejo de unidades de conservação.* In: Milano, M. S. 2002. **Unidades de conservação: atualidades e tendências.** Curitiba, Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, pp. 67-80.
- Suarez de Freitas, G. 1995. *Cooperation between NGOs and government: a successful experience in Peru.* Newbury, Grã Bretanha, **Parks**, vol. 5, nº 3, 1995, pp. 36-40.
- Suarez de Freitas, G. 1997. **Experiencias de co-manejo de áreas protegidas.** UICN-CMAP, CONGRESO LATINOAMERICANO DE PARQUES NACIONALES Y OTRAS ÁREAS PROTEGIDAS.
- UICN-CMAP. 1997. **Declaração sobre áreas protegidas (diretrizes imperativas); assertiva oficial da Comissão Mundial de Áreas Protegidas da UICN.** Gland, CMAP-UICN, SIMPÓSIO 'ÁREAS PROTEGIDAS NO SÉCULO 21: DAS ILHAS PARA AS REDES, Albany, Austrália, nov. 1997. 2 p.
- UNESCO. 2000. **Solving the puzzle: the ecosystem approach and biosphere reserves.** Paris, UNESCO. 31p.
- Vitória Amazônica, Fundação. 1998. **A gênese de um plano de manejo; o caso do Parque Nacional do Jaú.** Manaus, FVA. x + 114 p. il.

Notas:

¹ Este texto é baseado e parte do trabalho, em elaboração, sobre: 'Co-Gestão das Unidades de Conservação de São Paulo: contribuições para um modelo'; por Fundação SOS Mata Atlântica (SOS), IPÊ - Instituto de Pesquisas Ecológicas e Instituto Socioambiental (ISA), em colaboração ao Governo do Estado de São Paulo (GESP) –Secretaria do Meio Ambiente (SMA), e seu Instituto Florestal (IF). Na preparação do trabalho contamos com a colaboração e interlocução com colegas servidores do Estado de São Paulo, em particular a Sebastião Fonseca César, vice-diretor do Instituto Florestal, e Marco Antonio Pupio Marcondes, Helder Henrique de Faria e Marcos Bürher Campolim, gestores respectivamente dos parques estaduais de Campos do Jordão, do Morro do Diabo e da Ilha do Cardoso. Patrícia Fuzeti Elias também colaborou com os levantamentos e preparação do texto básico do trabalho.

Colaboraram com comentários diretamente vinculados a este texto Roberto Klabin, Luis Paulo Ferraz, Raul Silva Telles do Vale e Nilto Tatto. Este texto se baseou também em diálogos e outras formas de interlocução, do trabalho em andamento, com Rachel Biderman Furriela, Márcia Hirota, Cláudio Valladares-Pádua, Eduardo Ditt, Enrique Svirsky e Valdir de Cicco, além de Pedro Solano, Oscar Manuel Nuñez Saraiva, Gustavo Suarez de Freitas e Grazia Borini-Feyerabend, entre outros.

Finalmente menciono que tenho discutido temas relacionados com este texto com muitos colegas nos últimos tempos, como Pedro de Castro da Cunha Menezes, Rosely Alvim Sanches, Marília Britto de Moraes, Marcos B. Egydio Martins, César Víctor do Espírito Santo, Maria Cecília W. de Brito, Kátia Pisciotto, Clayton Lino, Eliane Simões, Fábio Feldmann, Walter Behr e muitos outros, incluindo a CMAP e o 'CMWG' (ver abaixo), entre muitos, muitos outros.

(Evitei repetir, mais abaixo, nomes já citados, mais acima.)

Agradecemos aos colegas de todas instituições envolvidas e de todos os colegas que colaboraram para este trabalho. Perdão àqueles que por falta de espaço, ou mesmo esquecimento de minha parte, não foram aqui mencionados. Não obstante, se os créditos dos acertos devem com todos eles ser divididos, as afirmações aqui contidas são de minha responsabilidade, sobretudo no que tange a possíveis equívocos.

² Cláudio C. Maretti é consultor internacional em gestão ambiental, além de vice-presidente da Comissão Mundial de Áreas Protegidas (CMAP ou 'WCPA') e membro da coordenação de grupos sobre participação, co-gestão e comunidades ('Collaborative Management Working Group - CMWG' e 'Task Force on Indigenous and Local Communities, Equity and Protected Areas - TILCEPA'), na UICN - A União Mundial pela Natureza ('IUCN - The World Conservation Union') –em cargos formais, mas voluntários. É doutor em geografia (gestão comunitária) e mestre em engenharia (planejamento ambiental). Foi diretor adjunto da Fundação Florestal e servidor da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo e outros órgãos públicos por quase 20 anos.

³ De um modo geral, como aceito na classificação internacional (IUCN, 1994) –produto de décadas de debates, experiências e análises científicas–, as categorias de manejo representam subdivisões segundo diferentes objetivos de manejo (ou de gestão). Ainda que não explícito, no entanto, sempre esteve incluído o aspecto do nível de permissividade a alteração, ou seja, para ocupação ou realização de atividades. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação avança com algumas definições de domínio, sobretudo em termos de propriedade da terra, e deixa subentendido o aspecto do 'domínio' costumeiro, pelo menos em termos de interesses e usos dos recursos ambientais pelas comunidades locais. Não obstante, vários aspectos da governação estão hoje mais sob foco da atenção dos especialistas. A discussão internacional hoje caminha, talvez, para separar os elementos próprios das categorias de manejo –como objetivos e níveis de restrição–, e acrescentar novas dimensões, sem alterar esse sistema de classificação, relativas, por exemplo, ao domínio (oficial, de direito ou costumeiro, da área ou dos recursos) e ao titular da gestão. Este último aspecto se reflete na discussão deste seminário onde este texto é apresentado. Ou seja, mais do que dividir entre parques nacionais, por exemplo, reservas privadas e áreas de conservação comunitária, a classificação poderia ficar restrita aos aspectos dos objetivos e do nível de restrição, e, sem vínculo direto ou necessário, agregar dimensões do domínio e da gestão.

⁴ Participação é aqui considerada como qualquer tipo de envolvimento ou colaboração, inclusive no exercício dos direitos dos cidadãos, e sem necessariamente implicar em visão comum ou acordo. [Ver também nota sobre 'parceria', abaixo.] O campo da participação inclui a manifestação própria do cidadão (por exemplo, na qualidade de membro de um estado nacional), com direitos de votar e participar em decisões ou da implementação de ações do poder público, ainda que não conjugando objetivos comuns – exceto os objetivos maiores, fundadores do estado ou da nacionalidade, conforme o caso. Assim é, para nós, baseada na noção de democracia (participativa, se quiserem), pois supõe a participação de cidadãos e atores sociais representando seus próprios interesses. Exemplos, entre os possíveis destaques, seriam:

- os conselhos de gestão: existentes há mais tempo nas APAs de São Paulo e em outras unidades de conservação no país, os conselhos foram fortalecidos pela instituição dos 'comitês de apoio à gestão' pelo Instituto Florestal no final da década de 1990, e pela previsão de existência dos conselhos

- deliberativos e consultivos na 'Lei do SNUC', mas também pela atribuição do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) como órgão consultivo e deliberativo do sistema nacional;
- com a elaboração participativa de planos de manejo (ou gestão), também existente anteriormente, ela foi adotada com mais clareza, força ou oficialidade pelo IBAMA desde meados da década de 1990 e pelo Instituto Florestal desde 1996.

[Ver também o quadro 'Grafismo Ilustrativo de Participação, Tipos de Parcerias, Co-Gestão, etc.'.]

⁵ Dentre os esforços propriamente privados de conservação estão, por um lado, a proteção mais ligada às estruturas estatais. Seja por outorga de título ou reconhecimento do estado em relação a reservas privadas (por exemplo: RPPNs, classificadas ou reconhecidas pelo estado como unidades de conservação oficiais e com supervisão ou possibilidade de ingerência dos governos); seja por patrocínios, doações e outras colaborações por parte do setor privado (individual ou empresarial), quanto relacionados de alguma forma aos sistemas (ou subsistemas) estatais de unidades de conservação.

Por outro lado, há iniciativas privadas (comunitárias, individuais ou empresariais) à conservação da natureza independentes de reconhecimento, legitimação ou controle direto do estado –exceto nas atribuições deste como regulador da sociedade ou como quem detém a tutela dos recursos ambientais. Entre esses dois campos estão as iniciativas próprias do setor privado, mas demarcadas no sistema estatal (por exemplo, as servidões –ambientais, de conservação, ecológicas ou florestais–, que se enquadram no sistema estatal, mas não necessariamente se submetem a governos). Mas existem também áreas de conservação comunitárias ('tradicionalistas' ou não), que historicamente representam iniciativas mais antigas, não necessariamente vinculadas ao sistema estatal, produto de instituições *lato sensu* comunitárias e às vezes relacionadas ao direito consuetudinário.

⁶ Delegação é a atribuição da faculdade de representar, podendo também significar a transferência de poder.

⁷ O próprio autor, Adrian Phillips, ressalta dois aspectos que vale a pena aqui registrar, ou reforçar, traduzindo na nossa posição: A coluna da esquerda –'como as áreas protegidas eram'– é, de certa forma, um pouco exagerada, e não é verdade que todas as unidades de conservação eram exatamente assim. No entanto, ela serve no sentido de marcar mais claramente a tendência anterior. É importante também reconhecer que, exatamente assim ou não, as ondedas de conservação com gestão aqui chamada do tipo clássico, deram uma imensa contribuição, não só à conservação da natureza, como também para a difusão dessa forma de atuar, e conservar, que agora está evoluindo (as unidades de conservação). A coluna da direita –'como as áreas protegidas estão se tornando'– deve parecer familiar a muitos gestores, pois, como afirmado, embora até agora não bem formulado, não representa um conjunto de propostas, mas o reconhecimento do que está se fazendo (ou se está tentando fazer). Assim, muitos dos elementos já se encontram na gestão das unidades de conservação, ainda que às vezes formalizados e noutras vezes não. No entanto, isso não quer dizer que seja comum encontrar áreas protegidas com todas essas características, ao contrário, os elementos apontados representam tendências que, embora mais ou menos consistentes entre si, nem sempre são adotados pela mesma unidade de conservação ou instituição.

⁸ Parceria é qualquer tipo de colaboração, mas com objetivos no mínimo acordados, senão coincidentes. Parceria é uma associação, sociedade ou reunião, de indivíduos, grupos sociais ou instituições *lato sensu*, para realização de algo, para alcançar um objetivo comum, para um fim de interesse comum –ou um objetivo geral comum que atenda a possíveis objetivos específicos não coincidentes das partes. Entendida dessa forma, a parceria não equivale ou inclui totalmente a participação, ao contrário, pois se toda parceria é um tipo de participação, o reverso não é válido. [Ver também nota sobre 'participação', acima. Ver também o quadro 'Grafismo Ilustrativo de Participação, Tipos de Parcerias, Co-Gestão, etc.'.]

⁹ De forma simplificada pode-se afirmar que um plano de manejo é composto de um diagnóstico (que pode ser, por exemplo, dividido em diagnósticos participativo, técnico e autodiagnóstico), objetivos da gestão, um zoneamento, um conjunto de programas e um plano de trabalho. (Os últimos são decorrência dos primeiros –diagnósticos definem objetivos e com estes dirigem os demais. Mas os três últimos –zoneamento, programas e plano de ação–, em particular, devem estar totalmente integrados, pois ao decidir por uma atividade, é fundamental que se defina onde, e, ao mesmo tempo, de nada adianta definir uma zona se não é claro o que se deve fazer nela.)

As informações temáticas devem ser satisfatoriamente trabalhadas em termos de interpretação, inter-relacionamento, integração, etc. Em geral não é adequado tratar temas dos campos sócio-econômicos com metodologias dos campos físico-biológicos, e vice-versa. E com frequência falta uma adequada integração considerando todos os fatores. Por deficiência clássica, há uma tendência de que o zoneamento seja produto direto e exclusivo do mapa de cobertura vegetal e de uso do solo. Há que se ter uma visão dinâmica e evolutiva. O planejamento é uma projeção do futuro desejado –aliado aos mecanismos de como alcançá-lo–, e a fixação da situação atual nem sempre necessariamente é o mais adequado.

Os planos de manejo devem definir objetivos gerais da gestão que são superiores e integradores em relação às metas dos programas, mas podem ser temporariamente definidos. Eles são elaborados dentro dos marcos que lhe são superiores, tais como princípios e objetivos da política ambiental, do sistema de áreas protegidas, da definição da categoria de manejo na qual se enquadram e da instituição específica da unidade de conservação em questão. Devem, também, responder ao contexto e estar totalmente integrados nas diretrizes regionais.

Ao se inserir o planejamento no ciclo planejamento–execução–avaliação–replanejamento (de onde nunca deveria sair) e ao entender isso num processo crescente de conhecimento, aprendizado e eficácia, vários mecanismos de implementação vão sendo definidos.

Embora variados, de um modo geral, pode-se adotar os seguintes programas em um plano de manejo: - planejamento e administração (inclui avaliação, relações externas, etc.; mas há quem prefira deixar o planejamento separado da administração); - uso público (visitação, turismo, ecoturismo, educação ambiental, etc.); - proteção, controle, vigilância e fiscalização; - pesquisa (no programa pode estar associado o tema da recuperação –sobretudo quando não há um programa a parte de manejo); - manejo conservacionista direto e recuperação; - interação socioambiental, integração regional (ecológica e socioeconômica, e, eventualmente, administrativa, em mosaicos) e manejo sustentado de recursos naturais (os três itens principais podem estar juntos, como aqui, ou separados em programas diferentes, sobretudo quando o manejo sustentado é importante, por exemplo, nas reservas extrativistas).

Um plano de manejo não deve ser entendido como uma 'bíblia' para uma unidade de conservação, onde constam todas as definições necessárias para a gestão dessa área protegida de forma rígida, até o 'fim'. Até a década de 1980 o Brasil ainda exibia uma postura clássica, mais que vários outros países. Supunha-se que os planos de manejo deveriam ser executados por grandes *'experts'*, diante de um volume significativo de informações e decisões que tendiam à rigidez. As conseqüências, muitas vezes, eram mais negativas que positivas. Normalmente, os planos levavam muito tempo para serem iniciados, deixando a unidade de conservação gerida sem nenhum planejamento. Também se levava muito tempo para iniciar a execução e muitas vezes a realidade já havia se modificado. Não raro, eles se pautavam mais pelo ideal do que a área protegida deveria ser, do que pela sua realidade e pelas possibilidades do órgão gestor. Com isso, desconsideravam, muitas vezes, informações ou situações menos interessantes ou confortáveis e previam uma série de atividades não adequadas para as condições reais das instituições. As razões para esses atrasos talvez possam ser procuradas na situação de penúria de nossas instituições ambientais, na falta de confiança própria de muitos de nossos gestores e na presença de alguns líderes menos progressistas.

A partir da década de 1990, muita coisa mudou, e o próprio IBAMA tem participado da liderança das transformações, que influenciam vários outros subsistemas. São Paulo também deu sua contribuição em meados dessa década. Três dos avanços, dentre os que aqui interessa serem destacados, são: a elaboração de forma participativa; a concepção do planejamento como parte da gestão, que incorporou a perspectiva das fases; e a própria existência de uma metodologia disponível a todos –inclusive às críticas. É a aproximação do planejamento à gestão das unidades de conservação que demanda o envolvimento dos seus gestores, e sua realização não 'distante' da gestão da área protegida. É de interesse geral que as unidades de conservação sejam abertas à participação e colaboração dos vários setores interessados. Mas, se há dificuldades práticas e concretas para a gestão das unidades, não deveria haver ninguém melhor para apontá-las que os próprios responsáveis por sua gestão. Se a perspectiva é que o plano sirva para a melhoria da unidade de conservação e torne sua gestão mais eficaz, nada melhor do que sua equipe assuma o plano como seu, participando de forma significativa na sua elaboração.

Assim, dois aspectos fundamentais se colocam. O plano de manejo é o instrumento fundamental para direcionar a co-gestão, e nesse sentido, deve conter todas as orientações necessárias à gestão, inclusive no que ela é compartilhada, bem como conter as metas que se espera atingir, servindo como linha de base para avaliar os avanços posteriores. Não obstante, ele não pode se afastar demasiadamente da gestão, nem voltar para procedimentos muito rígidos ou demorados. Assim, recomendamos a adoção de metodologias de elaboração progressiva, com revisão a cada cinco anos e com desmembramento em planos operativos anuais.

Não é adequado que a aprovação de um plano de manejo seja da responsabilidade dos conselhos de meio ambiente –a menos em situações excepcionais. Os conselhos devem é definir as políticas de gestão das unidades de conservação da esfera respectiva, através, por exemplo, da discussão e aprovação de propostas de decretos regulamentadores das respectivas leis de (sub-)sistemas de unidades de conservação ou resoluções com as diretrizes de como devem ser elaborados os planos de manejo. (Ver, por exemplo, as atribuições do CONAMA no SNUC.)

¹⁰ As unidades de conservação existem prioritariamente para a proteção da natureza. Mas isso se materializa de diferentes formas e é conjugado com diferentes aspectos, por exemplo nas categorias de manejo. Parques são feitos, também, para visitação, e sem ela só são 'parques pela metade'. Estações ecológicas que não tenham um intenso programa de pesquisa, com envolvimento de várias universidades

e outras instituições, não cumprem plenamente suas funções. Reservas extrativistas nas quais as comunidades locais não tenham satisfeitas suas necessidades de desenvolvimento necessitam de correções. As APAs devem promover integração entre natureza e sociedade, valorizando o produto dessa interação na paisagem, ou não cumprem seus objetivos. Uma floresta, nacional, estadual ou municipal, deve produzir de forma sustentada, para que sirva aos seus propósitos. E assim por diante.

¹¹ Um exemplo digno de nota é o caso do programa 'ARPA' (para criação e fortalecimento das áreas protegidas da Amazônia), no qual governos, organizações não-governamentais, fundos nacionais e internacionais, agências de cooperação multilateral, se unem para lograr os objetivos da sociedade. As unidades de conservação são públicas, o programa é em última análise governamental, há assessoria de ONGs, recursos foram captados também na esfera internacional, e sua gestão financeira será de uma entidade de interesse público e direito privado. O êxito será, mais que dos parceiros, na conservação da natureza, e portanto da sociedade.

¹² Privatização é a venda ou transferência de um bem ou ativo, de propriedade do poder público para o setor privado. Privatizar vem do latim *privatus*, no sentido de privado, particular, próprio, individual, mas também com sentido de privar, do latim *privare*, sendo também o antônimo de estatizar e socializar. Ou seja, retirar do domínio público, implicando em (possibilidade de) restrição (privação) do acesso ou uso.

¹³ Terceirização é a transferência, para outras organizações ou departamentos, das atividades que não fazem parte do núcleo da atenção, por parte de quem transfere. (Baseado também em Houaiss *et alii*, 2001; Ferreira *et alii*, s/d; Koogan-Houaiss, 2002; Mueller Rocktaeschel, 1999; Ribeiro & Rodrigues, 1999.) Ou seja, da forma como é aqui usado ele é muito mais um conceito próprio das opções administrativas, do que importante para a gestão. (Também não equivale aos conceitos mais amplos de delegação ou cessão, nem ao mais específico de privatização.)

¹⁴ Concessão é a cessão, por parte da administração pública, de forma remunerada ou gratuita, mediante contrato ou acordo legal, da sua obrigação ou execução de serviços públicos, do seu domínio ou terreno, por tempo determinado ou não.

Permissão pode ser a modalidade de cessão 'por meio da qual o poder público faculta ao particular o uso, em caráter precário, de logradouros públicos' ou 'consentimento, licença, autorização', entre outros sentidos. Enquadram-se como "serviços permitidos (permissão) [...] aqueles realizados mediante ato administrativo negocial, discricionário e precário, pelo qual o Poder Público, mediante licitação, faculta à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, a execução de serviços de interesse coletivo, ou o uso especial de bens públicos, a título gratuito ou remunerado, em condições previamente estabelecidas. O serviço é executado em nome do Permissionário." (Mueller Rocktaeschel, 1999.)

Autorização, do ponto de vista da administração pública, "não é um contrato; é um ato unilateral, discricionário e precário" (Ribeiro & Rodrigues, 1999). Enquadram-se nesse termo os atos pelos quais o poder público "consente ao particular a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinado bem público, para o exclusivo e predominante interesse do particular, ou ainda para atender a interesses coletivos instáveis ou emergência transitória. Não exige licitação. A modalidade adequa-se a todos aqueles serviços que não necessitam ser executados pela própria Administração, nem pedem especialização na sua prestação ao público" (Mueller Rocktaeschel, 1999).

¹⁵ A participação mais adequada não é necessariamente a mais aberta, ao contrário. Isto significa que não são necessariamente melhores (quase sempre não o são mesmo) os processos participativos mais abertos, onde participa quem quiser. De um modo geral, há essa impressão ou afirmação, mas tal atitude, em primeiro lugar, pode demonstrar falta de preparo ou estratégia da parte dos responsáveis pelo processo. Em segundo lugar, podem demonstrar irresponsabilidade na medida em que os 'mais fortes' de fato, numa situação dada, não são necessariamente os mais legítimos representantes dos interesses dos atores sociais de alguma forma envolvidos e da sociedade como um todo.

A maior participação também deve ser aplicada nos níveis superiores. Assim, é fundamental que no momento adequado o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) se posicione com relação a condições, modelos e, eventualmente, prioridades (p. ex., na forma de 'diretrizes para implementação da co-gestão' ou como partes de uma 'política estadual de área protegidas' ou na discussão para criação e implementação de um 'sistema estadual de unidades de conservação', etc.). Outrossim, a participação efetiva deve contar com mecanismos eficazes. Dessa forma, parece mais adequado contar com um comitê estadual específico para lidar com o tema das unidades de conservação no nível do estado. Imaginemos que seja possível colocar 'o trem em marcha' e, de forma adequada, então, teríamos centenas de planos de manejo, termos de parcerias, normas de visitação e outros instrumentos para serem apreciados. A instituição de um comitê estadual específico, estaria subordinada às estruturas maiores e constitucionais da gestão da política ambiental no estado, mas possibilitaria maior atenção e daria maior agilidade aos assuntos das áreas protegidas. Seria recomendável que nele tomassem assento, da forma já clássica, representantes de: órgãos governamentais, tanto do estado, como dos outros níveis envolvidos (Ministério

do Meio Ambiente, IBAMA e prefeituras) –se possível também dos legislativos; organizações não-governamentais, com visão estadual; comunidade científica; e das comunidades locais.

¹⁶ Sempre ressalvadas situações, contextos ou casos onde isso seja parcialmente restrito por motivos de força maior. Por exemplo, seguramente, haveria casos de unidades de conservação em fronteiras 'quentes' (em conflito) no qual a participação deve ser muito mais cuidadosa. Assim também, nem sempre a opção será pela maior descentralização ou delegação.

No entanto, a co-gestão não implica necessariamente em gestão no nível local. Admitimos que as comunidades locais são, em geral, elos fracos nos processos, inclusive os alegadamente participativos, e menos consideradas quanto a seus direitos e poder de influência na defesa dos seus interesses. No entanto, na intermediação de interesses diversos, pode ocorrer que seja mais adequado que a gestão de uma área seja feita por níveis superiores, como instituições nacionais, por exemplo. Nada impede que a co-gestão ocorra entre essa instituição responsável e uma terceira parte, seja de âmbito nacional, regional ou local, para atingir determinado fim, dentro do marco dos objetivos da gestão da unidade de conservação em foco no caso hipotético.

¹⁷ Mais que isso, no entanto, há que se considerar que os diferentes atores sociais, sobretudo quando se trata de comunidades locais, têm características culturais distintas –mesmo que nem sempre se configurem como 'grupos sociais culturalmente diferenciados'. Essa diferenciação se expressa, inclusive, no tipo de interesse e na forma de organização, mas também nos meios de expressão, no tipo de linguagem, no tempo de resposta, etc. Deve ser considerado que a interlocução com qualquer ator social, mas especialmente com as comunidades locais, depende de: dar respostas –tanto no sentido de não deixá-los falando sozinhos, retomar o assunto, explicar o andamento das coisas, etc.; como no sentido de que algum resultado se mostre efetivamente.

Paralelamente a essas diferenças culturais, é necessário atenção às dinâmicas típicas dos grupos em geral (nascimento, crescimento –inclusive do entendimento mútuo–, apogeu e decadência –muitas vezes 'morrendo' na prática, mas não 'de direito'). A vida útil desse grupo pode ser tanto mais prolongada e otimizada quanto mais forem consideradas as diferenças culturais. E isso vale também para parcerias. Portanto, não se pode esperar que um processo participativo tenha os mesmos tempo, custo e tipo de qualificação profissional que a elaboração de propostas técnicas 'a portas fechadas'.

¹⁸ No último número da revista 'Parks' –da UICN - A União Mundial pela Natureza, a mais conceituada revista técnica sobre áreas protegidas do mundo–, Kenton Miller e Adrian Phillips, respectivamente presidentes atual e anterior da Comissão Mundial de Áreas Protegidas dizem que algumas das lições mais importantes de décadas de aprendizado com a gestão das unidades de conservação são: a necessidade de trabalhar com valores contrastantes, tanto em termos do que proteger, como da iniquidade dos custos e distribuição de benefícios das áreas protegidas; e o fato de que nenhuma unidade de conservação é viável com a oposição das populações locais. (Borrini-F. *et alii*, 2002.)

¹⁹ Fundação SOS Mata Atlântica, Instituto Socioambiental e IPÊ - Instituto de Pesquisas Ecológicas, em colaboração com a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo e seu Instituto Florestal. *Itm*. "Co-gestão das unidades de conservação de São Paulo: diagnóstico dos parques estaduais de Campos do Jordão, Ilha do Cardoso e Morro do Diabo; e sugestões de diretrizes (contribuições para um modelo de co-gestão)"; (em preparação por Cláudio C. Maretti).