



Revista Brasileira de Geografia Física

Homepage: www.ufpe.br/rbgfe



Conservação e Governança em Áreas Protegidas de Pernambuco/ Brasil*

Tatiana Santana de Souza¹, Marx Prestes Barbosa²

¹ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, Campina Grande - PB - Brasil. E-mail: tatieco@gmail.com. ² Marx Prestes Barbosa Professor do Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, Campina Grande - PB - Brasil. E-mail: marxprestes@bol.com.br.

Artigo recebido em 12/06/2017 e aceito em 05/04/2018

RESUMO

As áreas protegidas são criadas e geridas com o objetivo de garantir a conservação da natureza. No cenário do Estado de Pernambuco, o ecossistema Mata Atlântica recebe reconhecimento internacional como área prioritária para as ações de conservação, pela sua grande riqueza natural e elevada biodiversidade. Estas áreas naturais tem o enorme desafio de compatibilizar interesses divergentes face a fortes ameaças e condições de vulnerabilidade social, política e econômica. Este trabalho objetivou analisar de que forma a gestão de áreas protegidas tem contribuído para a conservação ambiental no Estado de Pernambuco, considerando a governança nos espaços de decisão. Uma pesquisa exploratória e descritiva foi realizada, adotando-se os procedimentos metodológicos (leitura de documentos e bibliografias). Para coletar os dados foi utilizada a pesquisa de campo com observação sistemática, entrevista não estruturada focalizada e reuniões projetivas, além da participação em reuniões de conselhos gestores. Para análise e discussão dos resultados, foi utilizada uma abordagem qualitativa com enfoque interdisciplinar através da triangulação de métodos e Análise Multicritério à Decisão – AMD. Como resultado, observa-se que ainda é muito frágil a capacidade de governabilidade e governança pública na conservação dos recursos naturais no estado de Pernambuco. O fortalecimento da governança é indispensável ao processo de elaboração e implementação das políticas construídas em simbiose com os diversos atores envolvidos com a temática, em meio a intensas e variadas ameaças e vulnerabilidades inerentes a esse processo antagônico e dialético de construção da sustentabilidade.

Palavras-chaves: Áreas protegidas, conservação ambiental, governança pública.

Conservation and Governance in Protected Areas of Pernambuco/Brazil

ABSTRACT

Protected areas are created and managed with the aim of ensuring the conservation of nature. In the state of Pernambuco, the Atlantic Forest ecosystem receives international recognition as a priority area for conservation actions, due to its great natural wealth and high biodiversity. These natural areas have the enormous challenge of reconciling divergent interests in the face of strong threats and conditions of social, political and economic vulnerability. In view of the above, this work aimed to analyze how the management of protected areas has contributed to environmental conservation in the State of Pernambuco, considering governance in decision spaces. An exploratory and descriptive research was carried out, adopting the methodological procedures (reading of documents and bibliographies). In order to collect the data, we used field research with systematic observation, focused unstructured interview and projective meetings, as well as participation in meetings of management councils. For the analysis and discussion of the results, a qualitative approach with an interdisciplinary focus was used through the triangulation of methods and Decision Multicriteria Analysis - AMD. As a result, it is observed that the capacity for governance and public governance in the conservation of natural resources in the state of Pernambuco is still very fragile. The strengthening of governance is indispensable to the process of elaboration and implementation of policies built in symbiosis with the various actors involved in the theme, amidst the intense and varied threats and vulnerabilities inherent to this antagonistic and dialectical process of sustainability construction.

Keywords: Protected areas, environmental conservation, public governance.

* Este artigo faz parte da tese de doutorado da referida discente, vinculada ao Programa de Pós-graduação em Recursos Naturais da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, PB - Brasil.

Introdução

A natureza ao longo da história da humanidade recebeu diversas definições, migrando de uma visão sagrada, divina para uma visão exploradora e degradante que perdura até os dias atuais, fazendo com que a relação homem-natureza seja marcada por interesses divergentes. Mesmo com todo o conhecimento acadêmico existente no mundo contemporâneo, a racionalidade humana ainda é guiada por um sistema pautado na produção capitalista desordenada, que caminha em direção oposta aos princípios da sustentabilidade.

A ciência e a tecnologia surgem com a ideia de promover um novo tipo de bem estar à sociedade, mas por outro lado acabaram construindo novos riscos e crises globais, produzindo a “sociedade de risco” resultante da intensificação e multiplicação de incertezas e ameaças que permeiam toda a sociedade, em especial as populações mais vulneráveis social e economicamente (Beck, 1998).

A lógica da exploração da natureza só se intensificou nas últimas décadas do século XX impulsionadas pela globalização da economia e pelo reordenamento do sistema capitalista, e assim o Estado passou a ser visto como um campo de relações de interesses divergentes; um espaço ou arena onde os conflitos da sociedade se estabelecem. Neste sentido, o Estado não é um ente abstrato, mas se concretiza por meio das instituições, se tornando o principal agente das políticas públicas, porém, “aberto” à participação da sociedade (Poulantzas, 1977; Cardoso, 2007; Muller, 2009).

Com a crise dos modelos de intervenção estatal na economia o Estado foi influenciado a adotar a ideologia neoliberal para o desenvolvimento das políticas públicas, não apenas como regulador das relações econômicas, mas com a adoção de novas funções: a de planejador, financiador e empresário do processo de desenvolvimento, o que acarretou diversos projetos de reforma estatal e de redefinição dos papéis dos governos, do mercado e da sociedade civil (Cardoso, 2007).

Desse modo, o Estado faz parte do núcleo constitutivo formado pelo tripé capital, trabalho e Estado, sendo que estas três dimensões fundamentais são materialmente constituídas e inter-relacionadas, sendo impossível superá-lo sem a eliminação do conjunto dos elementos que compreende esse sistema. O capital é, portanto, um sistema poderoso e abrangente, conhecido como sistema de sociometabolismo do capital, que com sua lógica incontrolável torna o sistema do capital essencialmente destrutivo, ocasionando

como consequências a destruição e/ou precarização da força de trabalho humano e a degradação crescente do meio ambiente (Mészáros, 2011).

Baseado na lógica utilitarista da natureza, influenciada pelas problemáticas ambientais e a possibilidade de escassez dos recursos naturais surge a ideia de reservar áreas naturais protegidas, consideradas como um paraíso, um espaço desabitado, onde a natureza deve ser mantida intocada e livre de qualquer pressão por parte da humanidade. Essa foi a ideia inicial de conservação da natureza, todavia esse mito confronta com outros mitos e simbologias existentes nas populações locais que vivem em áreas protegidas (por exemplo, indígenas, pescadores artesanais). Esse confronto é percebido através da produção do conhecimento destas populações locais que desenvolveram através desse interrelacionamento com o ambiente nas quais estão inseridas, sistemas de manejo de fauna e flora, oportunizando, assim, a conservação da diversidade biológica (Diegues, 2001).

A ideia de conservar a natureza nem sempre esteve presente na lógica de intervenção humana dos recursos naturais (Bensusam, 2006). Desse modo, compatibilizar os interesses divergentes em busca da conservação dos recursos naturais e melhoria da qualidade de vida da população, nem sempre é uma tarefa fácil de alcançar.

No mundo contemporâneo, as primeiras referências acadêmicas e políticas relacionadas às Unidades de Conservação (UCs) vieram da União Internacional para a Conservação da Natureza – UICN, cujo papel era o de sistematizar e avaliar dados e experiências para a proposição de diretrizes indicativas que auxiliassem os países a alcançar a conservação da biodiversidade. Tais UCs são conhecidas como “*Protected Areas*” (Áreas Protegidas), e são dedicadas especificamente à proteção e conservação da biodiversidade biológica e dos recursos naturais e culturais associados, que devem ser manejadas por dispositivos legais e outros meios efetivos (UICN, 1994).

No Brasil, o modelo de proteção da natureza está praticamente centrado nos seguintes dispositivos legais: Código Florestal (Lei 4771/1965) e Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/81) incorporada posteriormente a Constituição Federal de 1988. Apenas em 2000, foi instituído um marco regulamentário para efetivar a proteção e conservação ambiental dos recursos naturais por meio do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (Lei 9.985/2000) (Brasil, 2000).

Segundo o SNUC várias áreas são definidas como prioritárias para a conservação ambiental e assim devem receber categorias especiais para manejo, definidas como Unidades de Conservação - UCs. Entre os ecossistemas prioritários para a conservação, está em destaque a Mata Atlântica. Esta floresta úmida tropical é considerada uma das cinco áreas mais importantes do planeta para a conservação da biodiversidade, conhecida como “hotspots de biodiversidade”, ou seja, lugares que apresentam uma grande riqueza natural e uma elevada biodiversidade, em contraponto com níveis elevados de ameaças aos seus ambientes, pedindo urgência em medidas que visem à sua conservação (Myers et al., 2000; Tabarelli et al., 2005; Laurance, 2009).

Com vista à proteção de áreas naturais como os remanescentes de Mata Atlântica no Estado de Pernambuco, foram criadas áreas especialmente protegidas (UCs) baseadas em legislação federal e definidas por um Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza – SEUC (Lei 13.787/2009) que se constituem como instrumentos importantes para a conservação ambiental (Pernambuco, 2009). Estas áreas estão sobre fortes ameaças e estão vulneráveis do ponto de vista social, político e econômico.

No entanto, para a efetivação dessa proteção, na definição legal de áreas protegidas se faz necessário à adoção de práticas de gestão participativa inspirada na própria CF-1988. A gestão participativa nesses espaços é necessária, visto que é impossível haver desenvolvimento econômico e condições de vida sustentável sem o uso de recursos naturais (Loureiro e Cunha, 2008).

Os desafios inerentes à gestão de unidades de conservação refletem o potencial de governabilidade e governança de nossa sociedade que devem ser usados como conceitos complementares, em sintonia com a concepção de Estado novo. Trata-se de aspectos distintos, porém interligados pela ação estatal. Esta condição está refletida em nosso sistema político, em sua forma de governo, nas relações entre os poderes, nos sistemas partidários e no sistema de intermediação de interesses. Assim a governança se concretiza na capacidade de ação governamental na implementação das políticas e na realização das metas coletivas (Pasquino, 1998).

Por governabilidade entende-se às condições gerais dadas pelo sistema estatal sob as quais se dá o exercício do poder numa determinada sociedade. A governança se caracteriza por expandir e aperfeiçoar os meios de comunicação e de administração dos conflitos de

interesses, favorecendo o fortalecimento dos mecanismos que garantam a responsabilização pública dos governantes. Portanto, governança refere-se, à capacidade de inserção do Estado na sociedade, desconstruindo a tradição de governo fechado e centrado na alta burocracia governamental (O’connor, 1998; Pasquino, 1998).

Na última década, o termo governança ganhou importância e tem sido utilizado em muitos contextos, incluindo as áreas protegidas. E diante da riqueza de seu conceito será considerado para este estudo a definição de Borrini-Feyerabend et al. (2014), que conceitua a governança como as interações entre as estruturas, processos e tradições que irão determinar como serão exercidas o poder e as responsabilidades, assim como as decisões que serão tomadas, considerando todas as partes interessadas. Esta governança pode ser analisada considerando seus atores-chave (titulares de direitos e atores); de acordo com instrumentos e poderes; e em diferentes níveis de tomada de decisão.

Para a IUCN a governança é um componente fundamental para a concretização da gestão de áreas protegidas, e descrevem quatro tipos de governança, a saber: 1) Governança pelo governo: ministério ou agência responsável nacional ou federal ou gestão delegada pelo governo (por exemplo: a uma ONG); 2) governança compartilhada: parceria governamental (várias formas de influência pluralista); governança conjunta (Órgãos de decisão plural); gestão das fronteiras (vários níveis através de fronteiras internacionais); 3) governança privada: áreas de conservação estabelecidas pelos proprietários particulares ou por organizações sem fins lucrativos (por exemplo, ONGs, universidades, cooperativas); e 4) Governança dos povos indígenas e comunidades locais: territórios e áreas preservadas por cidadãos declarados indígenas e geridas por povos indígenas; territórios e áreas conservadas ou geridas pelas comunidades locais (Ibidem, 2014).

Por conseguinte, a gestão de áreas protegidas envolve diferentes atores, instrumentos e poderes e se configuram em várias instancias de responsabilidades na tomada de decisão, envolvendo muitas vezes acordos políticos internacionais para quadros orçamentais nacionais, a partir de planos regionais do uso da terra para decisões cotidianas que afetam meios de vida de pessoas que vivem dentro ou em torno de áreas protegidas (Ibidem, 2014). Por isto, a gestão das unidades de conservação em geral é uma questão política, e não tem aparecido em sua

agenda pública, e provavelmente, nunca esteve (Strapazzon e Mello, 2015).

Em face às ameaças e os riscos construídos por nosso modelo de sociedade, tem como consequência um ambiente insustentável a conservação dos espaços naturais e é fato que cada vez mais cresce a vulnerabilidade política, econômica e social, sendo, portanto necessária ampliar nossa reflexão sobre a gestão de riscos em áreas protegidas.

Associar áreas protegidas a gestão de riscos não é uma tarefa simples. Isto porque no imaginário popular uma área protegida do ponto de vista legal já está “resguardada” e, portanto fora de “perigo”. Entretanto, a simples garantia legal para qualquer direito assegurado não se configura uma verdade absoluta e mais ainda quando esta mesma lei é instrumento de conflitos de interesses contrastantes.

Do ponto de vista conceitual, serão adotados neste estudo os conceitos de ameaça, vulnerabilidade, risco, gestão da redução dos de riscos de desastres, definidos pela Estratégia Internacional Nações Unidas, que tem recebido importantes contribuições da Rede de Estudos Sociais em Prevenção de Desastres na América Latina – LARED (UNISDR, 2009; La Red, 2017; MMA, 2009).

O conceito de ameaça pode ser descrito como “um fenômeno, substância, atividade humana ou condição perigosa que podem ocasionar a morte, lesões ou outros impactos à saúde, como danos a propriedade, a perda de meios de subsistência e serviços, transtornos sociais e econômicos, ou danos ambientais” (Ibidem, 2009).

A vulnerabilidade se expressa “nas condições determinadas por fatores ou processos físicos, sociais, econômicos e ambientais que aumentam a susceptibilidade de uma comunidade aos impactos de riscos, incluindo a degradação e a desertificação” (Ibidem, 2009; Ibidem, 2009).

O risco pode ser conceituado como “a combinação da probabilidade de que se produza um evento perigoso (um desastre) e suas consequências negativas” (UNISDR, 2009; La Red 2017). Neste contexto, a gestão da redução de riscos de desastres por meio de um processo sistemático de decisões administrativas, políticas, estratégias e capacidades de enfrentamento da sociedade têm contribuído para diminuir os impactos dos desastres naturais, ambientais e tecnológicos bem como os efeitos adversos dos riscos, promovendo consequentemente sua redução (Ibidem, 2009; Ibidem, 2009). Até pouco tempo se falava em “gestão dos riscos a desastres”, mas não se tem condições de fazer a

gestão de uma coisa abstrata, como o risco, mas sim de sua redução, trabalhando as vulnerabilidades dos indivíduos e de suas estruturas.

Portanto, no que se refere às discussões apresentadas, dois desafios cercam a sociedade atual: a crise ambiental e a governança em áreas protegidas. O crescimento desordenado das cidades, a falta de planejamento, de políticas públicas que traz uma reconfiguração problemática do território, produzem as fragilidades e suscetibilidades dos sistemas ambientais na produção social do lugar, acarretando como consequência os desastres. A saída para esta lógica está em aperfeiçoar os instrumentos de governabilidade e governança estatal para direcionar políticas públicas que garantam de fato e de direto a conservação ambiental, com intensa articulação entre os diferentes atores sociais na sua fomentação e implementação.

Diante deste contexto, questiona-se: como vem acontecendo a gestão de áreas protegidas em Pernambuco? Como esta gestão tem contribuído para a conservação dos espaços naturais instituídos legalmente? E como anda a governança nos conselhos gestores das unidades de conservação estadual?

O objetivo do presente artigo é analisar de que forma a gestão de áreas protegidas tem contribuído para a conservação ambiental no Estado de Pernambuco – Brasil, considerando a governança nos espaços de decisão. Para isto, faz-se necessário conhecer a estrutura e a gestão das unidades de conservação estadual, assim como os principais desafios existentes para o aprimoramento da governança desses espaços naturais e socialmente construídos.

Material e métodos

Caracterização do objeto de estudo

De acordo com o IBGE, Pernambuco é um dos 27 estados brasileiros, com 98.311 km² e localizado no centro leste da Região Nordeste, sendo sua costa banhada pelo Oceano Atlântico. De acordo com o Atlas Brasil 2013, Pernambuco está entre os nove estados brasileiros considerado com status médio dentre os demais estados, com IDHM 0,673. Cavalcanti (2010) menciona que o estado é uma das regiões de maior potencial econômico do Nordeste, pelos recursos naturais disponíveis (água, solo, etc.), com razoável infraestrutura econômica (estradas, portos marítimos, aeroportos) e abundante contingente de mão de obra. Na contramão do potencial desenvolvimentista, esse cenário também é

potencializador de imensa pressão aos recursos naturais.

Seguindo a ideia preservacionista, em 1987 foram instituídas pela Lei Estadual nº 9.989, as “Reservas Ecológicas da Região Metropolitana do Recife - RMR”, com o objetivo de proteger 40 remanescentes de Mata Atlântica de Pernambuco (CPRH, 2004). Apenas em 2009, estes espaços naturais foram recategorizados a partir da Lei Estadual n.º 13.787/2009, com o estabelecimento do Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza – SEUC e de acordo com a Lei nº 9.985/2000 do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, passando a serem chamadas de Unidades de Conservação (Brasil, 2000; Pernambuco, 2009). Estas áreas se constituem como ferramenta principal para a conservação e manejo da biodiversidade, por incluírem os recursos naturais relevantes à manutenção da vida (CPRH, 2017).

Atualmente, as Unidades de Conservação são divididas em: Unidades de Proteção Integral e

Unidades de Uso Sustentável. As Unidades de Proteção Integral são aquelas que mantêm livres os ecossistemas das alterações causadas pela interferência humana, admitindo apenas o seu uso indireto. Já as Unidades de Uso Sustentável permitem o uso de parcela de seus recursos naturais de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos.

Para este estudo foi considerado a gestão dos conselhos gestores de cinco UCs de proteção integral (Refúgio de Vida Silvestre Mata do Sistema Gurjaú – RVS Gurjaú, Refúgio de Vida Silvestre Mata do Engº Salgadinho, Refúgio de Vida Silvestre Mata do Bom Jardim, Refúgio de Vida Silvestre Mata de Caraúna e Refúgio de Vida Silvestre Mata de Contra Açude), situadas entre os municípios do Cabo de Santo Agostinho, Jaboatão dos Guararapes e Moreno, todos na Região Metropolitana do Recife, conforme ilustra a figura 01 abaixo.

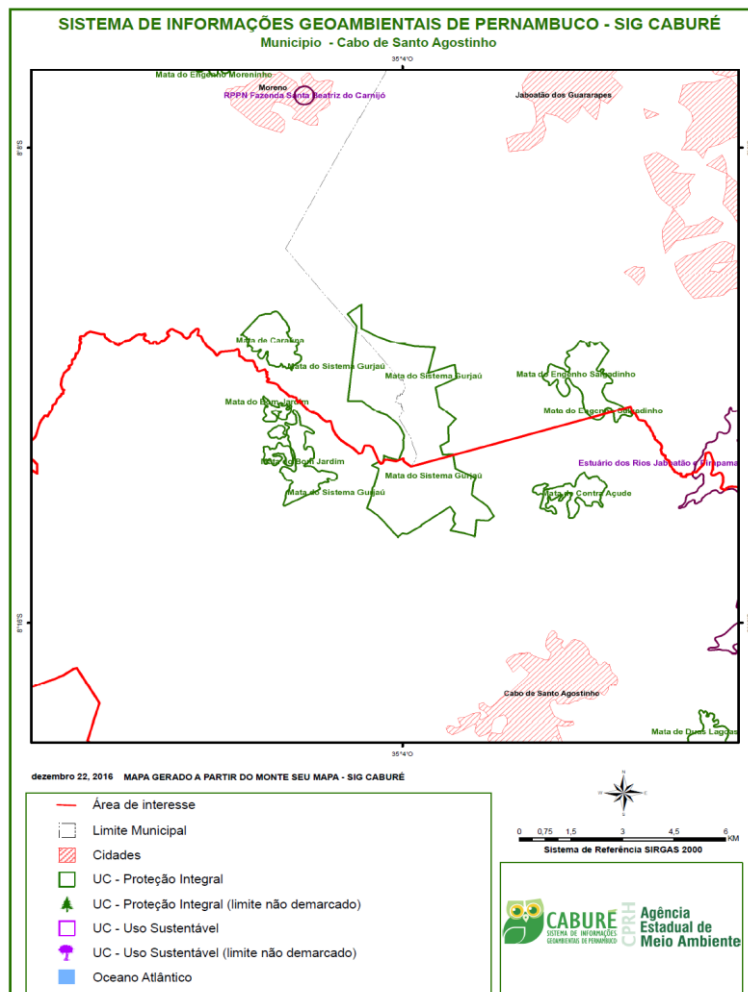


Figura 1. Localização das cinco Unidades de Conservação estudadas (Refúgio de Vida Silvestre Mata do Sistema Gurjaú – RVS Gurjaú, Refúgio de Vida Silvestre Mata do Engenho Salgadinho, Refúgio de Vida Silvestre Mata do Bom Jardim, Refúgio de Vida Silvestre Mata de Caraúna e Refúgio de Vida Silvestre Mata de Contra Açude) situadas entre os municípios do Cabo de Santo Agostinho, Jaboatão dos Guararapes e Moreno, todos na Região Metropolitana do Recife, Pernambuco, Brasil. Fonte: <http://sigcabure.cprh.pe.gov.br/>.

Esses espaços naturais prestam indispensáveis e valiosos serviços ambientais ecossistêmicos à região, a exemplo do grande potencial hídrico (mais de 200 nascentes e 02 açudes) responsável pelo abastecimento de água da população dos grandes centros urbanos, como dos 14 municípios da Região Metropolitana do Recife. No entanto, essas áreas ainda são muito vulneráveis às muitas ameaças à sua conservação, como a exploração canavieira e uso indiscriminado das terras por posseiros ou assentamentos de reforma agrária (Assentamento Jardim Moreno e Assentamento Canzanza), que utilizam a área para agricultura de alto consumo, fruticultura e retirada de madeira com práticas tradicionais de agricultura.

Procedimentos metodológicos

Para o desenvolvimento do presente estudo foi utilizado uma combinação de métodos. O método dedutivo cujo objetivo é explicar o conteúdo das premissas e por intermédio de uma construção lógica a partir de duas premissas, numa cadeia de raciocínio em ordem descendente, de análise do geral para o particular, retirarem uma terceira logicamente decorrente das duas primeiras, denominada de conclusão (Marconi e Lakatos, 2010).

O método histórico-dialético contribuiu para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, na qual as contradições se transcendem dando origem a novas contradições que passam a requerer solução. Considera que os fatos não podem ser considerados fora de um contexto social, político, econômico, etc.; sendo empregado em pesquisa qualitativa (Ibidem, 2010).

Nesse estudo foi realizada uma pesquisa exploratória e descritiva. A pesquisa exploratória possui a característica de buscar maior familiaridade com o tema e aprimorar ideias, descobrindo intuições dos autores e criando hipóteses; enquanto que a pesquisa descritiva tem por objetivo descrever fatos ou fenômenos considerando as relações existentes entre vários elementos, sendo uma marca desse tipo de pesquisa o uso de técnicas de coleta de dados previamente organizados e padronizados, a exemplo do questionário e observação sistemática (Gil, 2002). Como procedimentos metodológicos, foram realizados num primeiro momento a leitura de documentos e bibliografias ligadas ao tema central do trabalho. Para coletar os dados, foi utilizada a pesquisa de campo com observação sistemática, questionários e entrevista não-estruturada focalizada, pois, como orienta Marconi e Lakatos (2010), essa técnica dá liberdade ao entrevistador de explorar

amplamente a situação, podendo prestar esclarecimentos quando necessário.

Na pesquisa bibliográfica foram levantados referenciais bibliográficos de livros, bem como artigos de revistas científicas disponibilizadas on-line pelos principais sites de busca acadêmica disponíveis (SciELO, Google Acadêmico e Portal Periódicos Capes). Para a pesquisa documental foram selecionados dados, tais como: regimento interno, atas de reuniões, cartas de convocação e demais arquivos relacionados, ligados aos órgãos gestores das unidades de conservação estadual e dos Conselhos Gestores de cinco UCs de proteção integral.

Na pesquisa de campo foi considerada a participação dos conselheiros nas reuniões itinerantes dos conselhos gestores das áreas protegidas, além de entrevistas não-estruturadas e reuniões projetivas realizadas no período de setembro de 2014 a janeiro de 2017 nas comunidades mais representativas da área (São Salvador, Pau Santo e Porteira Preta), localizadas no entorno do RVS Gurjaú, de acordo com roteiro sistematizado previamente. Ainda foi aplicado via correio eletrônico, presencialmente ou por ligação telefônica um questionário aos conselheiros integrantes dos Conselhos Gestores das referidas unidades de conservação.

Em relação à metodologia da pesquisa, o estudo se estruturará na Triangulação de Métodos, onde se estabelece abordagens qualitativas com enfoque interdisciplinar na análise e discussão dos resultados. A triangulação é um termo utilizado nas abordagens qualitativas indicando o uso simultâneo de várias técnicas de abordagens, várias modalidades de análise, vários informantes e pontos de vista de observação, visando a verificação e a validação da pesquisa (Minayo, 2005).

Para a análise dos dados foi utilizada a Análise Multicritério à Decisão (AMD), por ser uma técnica quali-quantitativa, que possibilita a separação de abordagens puramente exploratórias e pouco estruturadas de tomada de decisão dos modelos quantitativos rigidamente estruturados numa lógica linear. Do contrário das técnicas mencionadas, que buscam uma solução ótima para um objetivo específico, o AMD busca uma solução baseada no compromisso, com vistas solução de consenso (Jannuzzi et al., 2009).

Para tal será utilizada a abordagem MACBETH para multicritério e apoio à decisão. Essa metodologia tem sido bastante empregada por utilizar apenas julgamentos qualitativos de diferentes atratividades visando à construção de conjuntos de julgamentos num modelo de avaliação multicritério que mede numericamente a

atratividade relativa das opções para o avaliador que fez os julgamentos com vistas a ajudar o tomador de decisão, ou de um grupo consultivo de decisores, a quantificar o valor relativo de opções elencadas no decorrer de uma discussão interativa entre os diversos atores envolvidos com a problemática em questão. A abordagem é baseada no modelo de valor aditivo e, portanto visa apoiar a aprendizagem interativa sobre os problemas de avaliação e elaboração de recomendações para priorizar e selecionar opções em decisão individual ou em grupo de decisões (Bana e Costa et al., 2012).

De acordo com alguns relatos de experiências utilizando essa metodologia, essa abordagem tem sido muito útil porque proporciona uma avaliação mais consistente, onde as alternativas são muito mais objetivas e robustas, contribuindo para fundamentar e apoiar a tomada de decisão. Trata-se de uma ferramenta que pode ter grande utilidade nos processos decisórios em Políticas Públicas, em situação em que as decisões precisam se pautar por critérios técnicos objetivos e transparentes e também por incorporar os juízos de natureza política e subjetiva dos gestores públicos envolvidos (Ibidem, 2009).

Resultados e discussão

Como resultado de diagnóstico, o Estado de Pernambuco possui, atualmente, 81 Unidades de Conservação Estadual (40 de Proteção Integral e 41 de Uso Sustentável). Entre as Unidades de Proteção Integral estão 03 Estações Ecológicas (ESEC), 05 Parques Estaduais (PE), 31 Refúgios da Vida Silvestre (RVS) e 01 Monumento Natural (MONA). Entre as Unidades de Uso sustentável figuram 18 Áreas de Proteção Ambiental (APAs), 08 Reservas de Floresta Urbana (FURBs), 14 Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPNNs) e 01 Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) (CPRH, 2017).

Durante aproximadamente quatro meses (29 de fevereiro a 09 de junho de 2012), o Comitê Executivo para Implantação das UCs de Pernambuco (instituído pelo Decreto nº 36.627 de 8 de junho de 2011), percorreu o estado com o objetivo de estruturar os conselhos gestores das unidades de conservação instituídas. Foram realizadas 17 reuniões de mobilização, com mais de 300 participações, envolvendo tanto organismos governamentais quanto entidades da sociedade civil para sua composição, sendo 23 conselhos gestores formados para serem instituídos por portaria da Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH) com respectivas minutas de portarias elaboradas e aprovadas pela

Coordenadoria Jurídica, prontas para publicação e 19 conselhos gestores pendentes.

É importante destacar que essas reuniões de mobilização para a composição dos conselhos gestores das UCs, foram realizadas pelo órgão ambiental estadual CPRH em conjunto com a Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS do governo do Estado e não contemplaram de forma ampla as comunidades do entorno das UCs, apesar da presença de lideranças representativas das populações interessadas nas reuniões e demais processos, considerando o pequeno intervalo de tempo direcionado para a atividade.

Do ponto de vista legal, a participação da sociedade civil é garantida pela Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA (Lei 6.938/81) construída em plena ditadura militar e incorporada posteriormente a Constituição Federal de 1988, nascendo com o objetivo de:

“preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (art. 2º da PNMA Lei 6.938/81).

E especifica em seu art. 4º, inciso I que deve buscar “à *compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico*”.

Deste modo, o termo Unidades de Conservação surge como áreas espacialmente definidas, que objetivam a conservação da biodiversidade e da paisagem *in situ*, bem como a manutenção do conjunto de seres vivos em seu ambiente, de modo que possam existir sem sofrer grandes impactos das ações antrópicas.

A legislação brasileira considera Unidade de Conservação o espaço territorial e seus recursos ambientais, com características naturais relevantes, que seja legalmente instituída pelo poder público, com objetivos de conservação, com limites definidos, sob-regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção, instituídas por meio do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC – Lei 9.985/2000 (Brasil, 2000). O SNUC representou uma inovação, em especial para a gestão de unidades de conservação com participação ativa da sociedade civil por meio de conselhos gestores de UCs.

De acordo com o artigo 25, da Lei Estadual Nº13.787/09, de 08 de junho de 2009, que instituiu o Sistema Estadual de Unidades de

Conservação da Natureza – SEUC “*Todas as categorias de unidades de conservação deverão ter um conselho gestor...*” e assim o comitê executivo para implantação das UCs de Pernambuco concretizou a formação de apenas 26 conselhos gestores instituídos por portaria da CPRH e publicados no Diário Oficial do Estado – DOE em 26 de junho de 2012, das 81 UCs estabelecidas atualmente no estado, restando ainda 55 UCs sem conselhos gestores.

Vale ressaltar que os conselhos gestores têm por finalidade contribuir para a efetiva implantação e cumprimento dos objetivos de criação e implantação das UCs e necessitam de planos de manejo para direcionar as ações de conservação das UCs, no entanto de 2012 a 2014, apenas nove planos de manejo foram elaborados e estão em implementação (CPRH, 2017).

Conforme recomendação do SEUC (Lei Estadual N°13.787/09) cabe a CPRH a responsabilidade pela administração e gestão ambiental das Unidades de Conservação (UCs) Estaduais, estando entre suas atribuições: a) subsidiar tecnicamente propostas de criação de Ucs; b) implementar o Sistema Estadual de Ucs; c) encaminhar propostas de criação de Ucs; d) administrar e fiscalizar as UCs públicas estaduais; e) reconhecer as UCs Privadas; f) elaborar Planos de Manejo para as UCs e g) elaborar, implementar, manter atualizado e divulgar o cadastro estadual de UCs (Ibidem, 2017).

Atualmente apenas 11 dos 26 conselhos gestores de UCs do Estado estão em

funcionamento, o que significa na prática que na contramão entre a criação de UCs e efetivação de sua gestão, que passa pela criação de conselhos gestores, o déficit no cenário estadual em torno de áreas protegidas ainda é grande. Existem até o momento 81 UCs criadas e apenas 11 UCs em funcionamento, enquanto isto 70 UCs existem apenas do ponto de vista do direito e não de fato!

Apesar desse modelo de gestão buscar estabelecer uma racionalidade de “participação social” ou de “democratização política” de forma instrumental (conselhos, fóruns, mesas redondas, orçamento participativo, etc.), ele está longe de uma “democratização das relações econômicas” fortemente marcada pela luta de classes, que surge, na problemática do controle social, como uma necessidade a ser discutida e posta em prática (Dowbor, 2008).

Dos onze conselhos gestores em funcionamento atualmente, destacam-se as cinco unidades de conservação de proteção integral em estudo (Refúgio de Vida Silvestre Mata do Sistema Gurjaú – RVS Gurjaú, Refúgio de Vida Silvestre Mata do Eng° Salgadinho, Refúgio de Vida Silvestre Mata do Bom Jardim, Refúgio de Vida Silvestre Mata de Caraúna e Refúgio de Vida Silvestre Mata de Contra Açude) localizadas na Região Metropolitana do Recife, instituídas pela Lei Estadual no 14.324/11, todas com conselho gestor em funcionamento e abrangendo o ecossistema mata atlântica, relacionadas no Quadro 1.

	Unidades de Conservação Estadual	Municípios	Coordenadas Geográficas	Área da UC (ha)	Conselho Gestor
1.	Refúgio de Vida Silvestre Mata do Sistema Gurjaú	Cabo/ Jaboatão dos Guararapes/ Moreno	25L 273000 9089450	1077,1	Portaria CPRH N°51/2012 (DOE 26.06.12)
2.	Refúgio de Vida Silvestre Mata do Eng° Salgadinho	Jaboatão dos Guararapes	25L 277800 9092800	257	Portaria CPRH N°52/2012 (DOE 26.06.12)
3.	Refúgio de Vida Silvestre Mata do Bom Jardim	Cabo	25L 269350 9090900	245,28	Portaria CPRH N°54/2012 (DOE 26.06.12)
4.	Refúgio de Vida Silvestre Mata de Caraúna	Moreno	25L 268000 9095000	169,32	Portaria CPRH N°53/2012 (DOE 26.06.12)
5.	Refúgio de Vida Silvestre Mata de Contra Açude	Cabo	25L 277550 9089749	114,56	Portaria CPRH N°55/2012 (DOE 26.06.12)

Quadro 1. Unidades de conservação estadual em estudo. Essas áreas possuem conselhos gestores em funcionamento registrado até dezembro de 2016, Pernambuco –Brasil. Fonte: Elaborado pelos autores com base em CPRH (2017).

Os esforços de diferentes atores para a conservação das unidades são perceptíveis, especialmente para os ambientais que abrigam as maiores biodiversidades do planeta, a exemplo das florestas tropicais. Por isso as estratégias de conservação internacional consideram áreas de

conservação.

Estudos demonstraram que em cerca de 44% não se usa de todas as espécies de plantas vasculares e 35% de todas as espécies em quatro grupos de vertebrados estão confinadas a 25 hotspots no mundo, o que equivale a apenas 1,4%

da superfície terrestre. Com base nessas informações, foi definida uma estratégia de atuação concentrando-se nesses hotspots na proporção de sua participação nas espécies em risco no mundo (Myers et al., 2000).

A partir de então foram definidas áreas prioritárias para a conservação de grande quantidade de espécies com menor custo, conhecidas como "hotspots de biodiversidade" onde concentrações excepcionais de espécies endêmicas estão passando por uma perda excepcional de habitat. Assim, O estabelecimento e expansão dos hotspots de biodiversidade oferece um grande passo para evitar o empobrecimento da biodiversidade da Terra (Ibidem, 2000).

A floresta Atlântica brasileira é um "hotspots de biodiversidade" devido a sua grande riqueza. Isto foi percebido desde o descobrimento e início dos primeiros povoadamentos que se estabeleceram em torno dos rios e das áreas de mata, considerando a importância dos recursos naturais como indispensáveis para a sobrevivência humana.

A destruição da mata atlântica sobressai os outros biomas brasileiros, sendo 93% da área desse bioma drasticamente alterada e onde mais de 40% das espécies de árvores e arbustos são ameaçados de extinção, e parece ter sido a regra nos últimos 500 anos. Devido a essa exploração desordenada de recursos naturais, o Brasil está entre os cinco países com maior número de espécies ameaçadas de extinção, sendo conhecido como o país da megabiodiversidade e também o país da "megaameaça" (Tabarelli et al., 2002).

Desse modo, as cinco unidades de conservação de proteção integral em estudo mencionadas anteriormente, são berço de imensa riqueza biológica e consideradas áreas de extrema importância biológica, conforme (Figura 2). Mesmo sendo áreas prioritárias de conservação, essas UCs ainda não dispõem de planos de manejo, documento essencial para direcionar as ações de conservação da área, conforme orienta a legislação. Todas as atividades desenvolvidas atualmente são direcionadas por demanda espontânea, oriundas no âmbito das reuniões dos conselhos gestores dessas unidades.

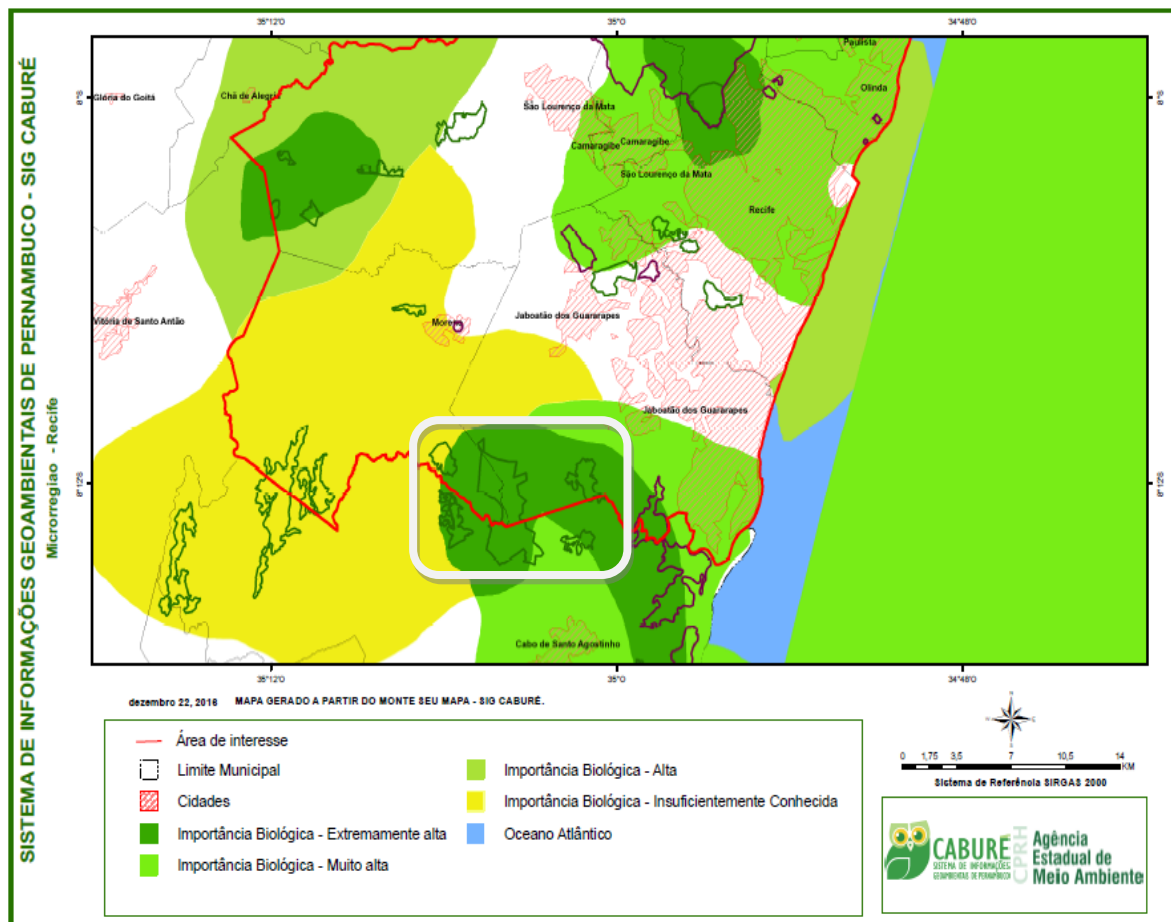


Figura 2. Mapa ilustrativo da importância biológica das Unidades de Conservação da microrregião do Recife, Pernambuco, Brasil. O destaque demonstra que a área de estudo possui extrema importância biológica para conservação. Fonte: <http://sigcabure.cprh.pe.gov.br/>

Gurjaú, Refúgio de Vida Silvestre Mata do Engº

Salgadinho, Refúgio de Vida Silvestre Mata do Bom Jardim, Refúgio de Vida Silvestre Mata de Caraúna e Refúgio de Vida Silvestre Mata de Contra Açude) tem se reunido de forma integrada e itinerante ordinariamente a cada dois meses, e diante de demanda emergencial, por meio de reuniões de caráter extraordinário, tendo por finalidade contribuir para a efetiva implantação e cumprimento dos objetivos de criação e

implantação dos Refúgios de Vida Silvestre mencionados, conforme definidos em lei.

Esses conselhos gestores são constituídos paritariamente por oito entidades governamentais, incluindo órgãos públicos estaduais e municipais, e oito entidades da sociedade civil e respectivos suplentes, relacionados e/ou com interesse sobre as UCs, num total de dezesseis organizações que são comuns aos cinco conselhos gestores, relacionados no Quadro 2.

Entidades Governamentais	Entidades da Sociedade Civil
1. Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS	1. Faculdade de Ciências Humanas do Cabo – FACHUCA
2. Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA	2. Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Cabo de Santo Agostinho
3. Agência Estadual de Meio Ambiente - CPRH	3. Comunidade Quilombola Onze Negras
4. Companhia Independente de Policiamento do Meio Ambiente – CIPOMA	4. Associação Sport Club Usina Bom Jesus
5. CONDEPE/FIDEM	5. Igreja Batista De Gurjaú
6. Secretaria Municipal de Meio Ambiente do Cabo de Santo Agostinho	6. Usina Bom Jesus
7. Secretaria Municipal de Meio Ambiente do Jaboatão dos Guararapes	7. Rede de Defesa Ambiental do Cabo de Santo Agostinho
8. Secretaria Municipal de Meio Ambiente do Moreno	8. Escola Municipal Eudes Sobral

Quadro 2. Composição das entidades titulares dos conselhos gestores dos Refúgios de Vida Silvestre (Matas do Sistema Gurjaú – RVS Gurjaú, Mata do Eng^o Salgadinho, Mata do Bom Jardim, Mata de Caraúna e Mata de Contra Açude), Pernambuco – Brasil. Fonte: Elaborado pelos autores com base no Regimento Interno dos Conselhos Gestores das Unidades de Conservação citadas, 2017.

As atividades dos conselhos gestores das unidades de conservação supracitadas iniciaram em 30 de Janeiro de 2013. No intervalo de quatro anos de funcionamento (2013-2016) foram realizadas vinte e seis seções plenárias, quando o Regimento Interno dos Conselhos foi instituído e revisado, criando-se dois Grupos de Trabalho (GT linhas de transmissão e GT resíduos sólidos) para o atendimento às demandas das Unidades de Conservação, uma moção de congratulações a promotora de Meio Ambiente – Comarca Cabo de Santo Agostinho, além do acompanhamento e fortalecimento de atividades fundamentais para a gestão das unidades, incluindo ações de monitoramento e fiscalização ambiental (com três visitas de reconhecimento da área), início de cadastramento fundiário da área (ainda inconcluso), cursos de aperfeiçoamento e formação (curso de manejo de fauna e curso de fiscalização ambiental) e atividades de educação ambiental com as comunidades e demais atores

locais diretamente ou indiretamente envolvidos com as UCs, a exemplo do projeto de Educação Ambiental permanente “Mata Atlântica: Estudo, Conheço, Quero bem!” conduzido pelo órgão gestor (Braz et al., 2011).

Com base nas observações participantes nas reuniões dos conselhos gestores e questionários aplicados aos conselheiros, pode-se dizer que a participação e atuação dos conselheiros tem sido satisfatória, uma vez que existe um alto grau de comprometimento dos participantes enquanto cidadãos, que não necessariamente está diretamente relacionado com as prioridades dos gestores públicos, evidenciado nas atas de frequência com presença assídua de mais da metade das instituições nas reuniões ordinárias.

No primeiro ano de funcionamento dos conselhos gestores houve baixa frequência e/ou ausência das instituições conselheiras nas seções plenárias, que já chegaram a ter até seções

suspensas por quórum abaixo do previsto nos Regimentos Internos para a realização das reuniões (maioria simples das instituições/membros). Após convocação do Ministério Público – Comarca Cabo de Santo Agostinho, muitas instituições passaram a participar mais ativamente, em especial as entidades governamentais. Vale ressaltar que os municípios tem obrigação legal de colaborar com a gestão dessas áreas, recebendo recursos financeiros (ICMS ecológico) para esta finalidade por possuírem em seus territórios áreas de importância ecológica para a conservação.

A maioria dos conselheiros tem nível superior (82,4%) e possuem uma faixa etária média de 44 anos; sendo 59% dos membros do sexo masculino e 41% do sexo feminino. Apenas três organizações integrantes dos conselhos gestores estudadas não responderam ao questionário da pesquisa. O questionário foi encaminhado aos conselheiros via correio eletrônico, mas também foi aplicado presencialmente ou por ligação telefônica.

As entrevistas semiestruturadas e reuniões projetivas com as comunidades (Porteira Preta, Pau Santo e São Salvador) demonstraram que os objetivos dos Refúgios de Vida Silvestre e o entendimento do que é uma UC não são totalmente claros, conforme descritos nos marcos legais, haja vista que a questão educacional brasileira é fator de vulnerabilidade social importante em diversos impactos, sobretudo na questão ambiental.

Entre os moradores das comunidades relacionadas há a compreensão que as UCs são importantes para a proteção dos recursos naturais da floresta, especialmente a água. Existe uma forte sensibilização a respeito da proteção dos recursos naturais em especial a mata, onde a maioria dos entrevistados demonstrou disposição em cuidar da área com adoção de práticas agrícolas sustentáveis e fiscalizar para evitar desmatamentos, queimadas e caça, com destaque para a comunidade de Porteira Preta onde estudo preliminar demonstrou que nessa área se encontra as nascentes mais preservadas do Refúgio de Vida Silvestre Gurjaú - RVS Gurjaú.

A ideologia dominante de exploração da natureza evidenciadas por meio do modo de produção capitalista há muitos séculos, foi marcada pela influência de várias correntes como o Cristianismo, o Antropocentrismo, o Iluminismo e o Positivismo, que inspiraram os filósofos da época, como Descartes que dizia “*é tarefa do homem tornar-se senhor e dono da natureza*” e Francis Bacon que pregava que a atitude correta frente à natureza era a de explorá-la, usando os

conhecimentos adquiridos para o seu domínio (*dominus* em latim), sendo este um entendimento puramente economicista e sem perspectiva futura (Passmore, 1975).

Mesmo influenciada por essas ideias, ainda há uma necessidade do ser humano de está em sintonia com o natural, conforme evidenciado na postura adotada pelas comunidades em estudo. A visão indígena traz a natureza como “natural”, ou seja, a ideia essencial de natureza ligada ao sagrado, ao divino e por isso o respeito dos “selvagens” com tudo o que vem dela, assim o conceito de natureza apresenta um sentido restrito, e inclui tudo aquilo que designa o que não é humano, nem por si próprio, nem por sua origem, deixando de lado o sobrenatural (Ibidem, 1975).

Outro aspecto importante que mostra bem isso pode ser encontrado na literatura. Registros de áreas naturais protegidas muito antes do famoso Parque Nacional de Yellowstone, idealizado pelo presidente norte americano Theodore Roosevelt em 1872. Um desses exemplos é dado pelo imperador Ashoka, da Índia que em 252 a.C. proibiu a caça, a pesca e o corte de árvores de uma grande área de seu império. Há ainda na América Latina muitos povos nativos que preservaram grandes áreas de florestas até com medidas extremas que iam até a morte de seus infratores dentre outros (MacKinnon et al., 1986; Bonavia, 1996 *apud* Dourojeanni e Pádua, 2007).

As comunidades estudadas sabem da presença permanente do governo estadual na gestão da área (CPRH e COMPESA), mais não compreendem como se dá esta gestão por meio de conselhos gestores, nem o seu objetivo nem como acontece às atividades desse espaço de participação, reconhecendo a área como propriedade da COMPESA e os esforços e a presença constante do órgão ambiental (CPRH) para a proteção da mata e da água e de seus benefícios para a comunidade. As UCs ainda não dispõem de um plano de manejo, documento importante para a gestão na área. Enquanto isto os conselhos gestores continuam suas atividades com vistas a atender as demandas mais urgentes e rotineiras para a conservação da UC.

Há diversas linhas de pensamento a respeito dos impactos que as populações tradicionais ou ainda das comunidades locais trazem para uma área protegida. As entrevistas com as comunidades a respeito da intenção em conservar os recursos da área em questão, demonstram que suas práticas podem sim, auxiliar nessa manutenção. Bensusam (2006) traz que a exclusão de comunidades pode trazer benefícios a conservação dos ecossistemas, no entanto “*áreas*

com uso são também fundamentais, pois preservam práticas tradicionais de manejo, experimentam alternativas de uso sustentável e ampliam as possibilidades de conservação [...]” (p. 114).

Há um consenso entre todos os atores envolvidos na gestão das UCs da necessidade de um maior suporte de recursos (humanos e financeiros), assim como mais ações de educação ambiental, formação e informação sobre gestão participativa e conhecimento da importância de um conselho gestor para a conservação dos recursos naturais da área, assim como do papel de cada cidadão para a conservação da área. Borrini-Feyerabend et al. (2014) lembram que a governança é fundamental para a concretização da gestão de áreas protegidas, e nesse caso é importante desenvolver e aprimorar a governança pelo governo e a governança por comunidades locais. Fica evidente diante das dificuldades e entraves ao desenvolvimento de uma boa governabilidade e governança que a vulnerabilidade social das UCs em estudo é muito alta (UNISDR, 2009).

Pode-se dizer que existem muitas experiências inovadoras de governança no Brasil, ao longo das últimas décadas, o que revela um alto grau de eficiência na desprivatização do poder público, na democratização do processo decisório ou ainda na reversão de práticas clientelistas. Ainda é comum no cenário internacional, a alta centralidade na vida política, econômica, social e cultural de seus respectivos países. Os governos locais, diante das condições eminentes de escassez de recursos, do aumento do desemprego e da queda da arrecadação, formularam novas estratégias e tomaram a iniciativa de atrair investimentos, gerar empregos e renovar a base produtiva, rompendo com antigas práticas desenvolvimentistas, fortemente tributárias da intervenção do Estado nos diferentes domínios da vida econômica e social (Diniz, 1999).

Sobre a presença e participação de comunidades locais na gestão de áreas protegidas, Diegues (2001) e a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Brasil, 2007), caracterizam grupos tradicionais pela forma própria de organização e cultura, sistema de produção focado no autoconsumo, identidade cultural e territorial e a ligação extrema com o território.

A modificação do modo de vida de um indivíduo ou comunidade traz profundos impactos sociais que podem impactar também o ambiente natural. Por exemplo, quando acontece a

desestruturação da moradia de um indivíduo, o mesmo é acometido por uma instabilidade emocional e psíquica significativa, pois a coisa acontece em seu território, também chamado de lugar. É no lugar onde se desenham as histórias de vida, que se estabelecem da relação do indivíduo com o espaço (Tuan, 2012). Nele é que são constituídos os significados, as identidades individuais e coletivas (como a própria noção de comunidade).

Arruda (1999) afirma que o envolvimento real e sistemático das populações tradicionais na gestão das unidades de conservação é algo que deve ser priorizado com urgência pela política ambiental brasileira, que corre o risco de se afundar em insucessos caso não haja dessa forma, pois afinal de contas, são essas populações que a várias gerações vem manejando áreas naturais e contribuindo para sua manutenção.

Na legislação brasileira (PNMA Lei 6.938/81) é garantido o espaço para a participação da sociedade na gestão de unidades de conservação, assim os Conselhos Gestores de Unidades Conservação são, sem dúvida, instrumentos imprescindíveis para o fortalecimento da gestão democrática dos recursos naturais. No entanto ainda esbarra com inúmeras dificuldades, que aqui mencionamos como ameaças que juntamente com a vulnerabilidade social corroboram para os riscos de degradação dos ambientes naturais.

As ameaças para a gestão das UCs se devem basicamente, a ação política do poder público no direcionamento e execução do ponto de vista legal de seu papel institucional na formalização dos espaços democráticos de gestão de UCs (conselhos), lembrando que nem sempre a base legal instituída funciona como requisito para a conservação ambiental, já que muitas vezes a mesma legislação funciona como instrumento de conflito de interesses entre os atores envolvidos direta ou indiretamente com a gestão das áreas protegidas.

Outro aspecto é a descontinuidade política da gestão pública estadual e municipal que trazem interferências significativas e que impactam as atividades dos conselhos gestores que são presididos pelo órgão ambiental estadual (CPRH). A exemplo de várias atividades que foram prejudicadas ou canceladas por falta de recursos financeiros para deslocamento do órgão gestor e demais conselheiros, o que evidencia o baixo grau de prioridade da gestão pública estadual com a gestão de áreas protegidas.

Outra ameaça é a desconsideração pelos legisladores governamentais dos fatores históricos, econômicos e culturais da região na

maioria das vezes, durante a elaboração da legislação para a conservação ambiental. Fica claro que majoritariamente a legislação brasileira é construída considerando basicamente as leis mercadológicas de um sistema capitalista neoliberal de exploração, sem considerar a realidade histórica, social e cultural local, o que só corrobora para o aumento da vulnerabilidade social das populações que vivem hoje dentro e no entorno das áreas protegidas (Mészáros, 2011; La Red, 2017).

Dentro da perspectiva atual de Estado Neoliberal, a criação de áreas protegidas de forma integral é uma das principais estratégias para a conservação da natureza, principalmente em países do Terceiro Mundo, com o objetivo de preservar espaços que tenham importância ecológica. Essas áreas são criadas, para que seus atributos naturais e estéticos possam ser apreciados por visitantes, mas não para a permanência das populações locais em seu interior. No Brasil a exclusão dessas populações de tais áreas pode ser conflituosa, pois em nosso país existe uma diversidade de modos de vida e culturas que são consideradas tradicionais ou locais, totalmente dependentes dessas áreas para sua própria sobrevivência (Diegues, 2001).

Diante deste cenário, o modelo de ocupação do espaço e de uso dos recursos naturais é por si só gerador da degradação ambiental e de enormes custos sociais. Portanto, é indiscutível a participação de comunidades tradicionais no processo de conservação de UCs, haja vista que a maior parte das áreas ainda preservadas do território brasileiro é habitada com maior ou menor densidade por populações indígenas ou por comunidades rurais “tradicionais” - caiaçaras, ribeirinhos, seringueiros, quilombolas, caipiras – para as quais a conservação da fauna e flora é a garantia de sua continuidade (Arruda, 1999; Neto e Carniello, 2007).

As ameaças e vulnerabilidades presentes nas unidades de conservação em estudo, afetam consideravelmente a capacidade de articulação dos integrantes dos conselhos gestores, em especial das organizações da sociedade civil, que são carentes de informações e/ou formação ou ainda são lideradas por pessoas descompromissadas ou mesmo atreladas a projetos políticos de interesses pessoais, deixando ainda mais, essas comunidades locais vulneráveis a ações incoerentes de organismos públicos e esferas legais que degradam o modo de vida dessas pessoas, podendo ocasionar graves desastres social e ambiental, uma vez que a mera garantia legal não é certeza de conservação ambiental.

Considerações Finais

Diante do imenso patrimônio natural com reconhecimento internacional do Estado de Pernambuco, é evidente e urgente, a necessidade de investir esforços em ações de conservação ambiental. Alguns passos já foram dados rumo a este objetivo; entretanto são intensas e variadas as ameaças e vulnerabilidades inerentes a esse processo, gerando riscos e potenciais desastres ambientais e sociais sem precedentes em torno das áreas protegidas.

O desenvolvimento deste trabalho permitiu visualizar os riscos potenciais e reais para a gestão de áreas protegidas do Estado, permitindo a construção de orientações que possam subsidiar a tomada de decisões assegurando os objetivos básicos do funcionamento dessas áreas, especialmente as unidades de proteção integral, para que possam compatibilizar a conservação da natureza com a manutenção das condições de sobrevivência para as comunidades de seu entorno.

A reflexão aponta diversos aspectos que impedem ou não colaboram para o efetivo funcionamento de um sistema integrado e participativo de Unidades de Conservação, destacando principalmente as limitações financeiras e de recursos humanos e, os problemas ligados à articulação entre os diferentes níveis governamentais (estadual e municipal). E assim a sugestão é que, para o estabelecimento de políticas públicas efetivas há a necessidade de ações integradas do governo brasileiro, aperfeiçoamento do sistema, fortalecimento de canais de diálogo entre os atores sociais e setores envolvidos e, a compreensão da perspectiva social associada à proteção da natureza.

Como afirmam Arruda (1999) e Neto e Carniello (2007), deve-se considerar em uma gestão de áreas protegidas, a atuação e participação proativa das comunidades locais, visto que elas mantêm relações (diretas ou indiretas) com os recursos naturais dessas áreas contribuindo para sua conservação. Sem a sociedade civil mobilizada haverá pouca capacidade à institucionalização de normas, padrões e regras, sem os quais o gestor público continuará ditando a forma de ser do Estado e sua relação com a sociedade.

Portanto, uma saída para a gestão de áreas protegidas está em aperfeiçoar os instrumentos de governabilidade e governança estatal para direcionar políticas públicas que garantam de fato e de direito a conservação ambiental, com intensa articulação entre os diferentes atores sociais na sua fomentação e implementação (O’connor,

1998; Pasquino, 1998; Borrini-Feyerabend et al., 2014).

Agradecimentos

Agradecimentos a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa concedida, a coordenação do Programa de Pós Graduação em Recursos Naturais da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG e a todos os cidadãos brasileiros que se dedicam a gestão de unidades de conservação, de modo especial às comunidades de Porteira Preta, Pau Santo e São Salvador que vem colaborando para a conservação da Mata Atlântica durante várias décadas, contribuindo significativamente para a realização do presente estudo.

Referências

- Amaro, A., 2005. Consciência e cultura do risco nas organizações. *Territorium*, Coimbra 12, 5-9.
- Arruda, R., 1999. "Populações tradicionais" e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. *Ambiente & Sociedade* 5, 79-92.
- Bana e Costa, C.A., Corte, J-M. de, Vansnick, J-C., 2012. Macbeth. *International Journal of Information Technology & Decision Making* 11, 359-387.
- Brasil, 2000. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Brasília.
- Brasil, 2007. Política Nacional do Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Brasília.
- Braz, E.C.F., Amorim, F.J. de, Guerra, T.N.F., 2011. A Mata Atlântica inserida nos conteúdos didáticos e atividades paradidáticas de uma escola localizada em Unidade de Conservação Estadual – PE. In: Congresso Nacional de Educação Ambiental. Anais ... João Pessoa – PB, p.850-858.
- Beck, U., 1998. La sociedad del riesgo. En camino hacia otra sociedad moderna. Paidós, Barcelona.
- Bensusam, N., 2006. Conservação da biodiversidade em áreas protegidas. FGV, São Paulo.
- Borrini-Feyerabend, G., Dudley, N., Jaeger, T., Lassen, B., Broome, N.P., Phillips, A., Sandwith, T., 2014. Gobernanza de áreas protegidas: de la comprensión a la acción. n. 20 de la Serie Directrices para buenas prácticas en áreas protegidas, Gland, Suiza. UICN 16, 123.
- Cardoso, Gil Célio, 2007. A atuação do estado no desenvolvimento recente do Nordeste. Editora UFPB, João Pessoa.
- Cavalcanti, C. et al., 2010. Programa de apoio ao desenvolvimento sustentável da Zona da Mata sul de Pernambuco – PROMATA. Disponível: <http://www.fundaj.gov.br>.
- CPRH. Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, 2004. Relatório do Levantamento da Biodiversidade de Gurjaú. Recife: FADURPE.
- CPRH. Agência Estadual de Meio Ambiente, 2017. Unidades de Conservação Estadual. Disponível: <http://www.cprh.pe.gov.br>.
- Diegues, A.C.S., 2001. O mito moderno da natureza intocada. 3 ed. Hucitec, São Paulo.
- Diniz, Eli, 1999. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. In: Pandolfi, Dulce (Org.). Repensando o Estado Novo. Rio de Janeiro: Editora FGV. p.21-38.
- Dourojeanni, M.J., Pádua, M.T.J., 2007. Biodiversidade: a hora decisiva. UFPR, Curitiba.
- Dowbor, Ladislau., 2008. Democracia econômica: alternativas de gestão social. Vozes, Petrópolis/RJ.
- Gil, A.C., 2002. Como elaborar projetos de pesquisa. 4 ed. Atlas, São Paulo.
- La Red., 2017. Red de estudios sociales en Prevención de desastres en América Latina. Disponível: www.desenredando.org.
- Laurance, W.F., 2009. Conserving the hottest of the hotspots. *Biological Conservation* 142, 1137.
- Loureiro, C.F.B., Cunha, C.C., 2008. Educação ambiental e gestão participativa de unidades de conservação: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática. *Ambiente & Sociedade* 11, 237-253.
- MacKinnon, J., MacKinnon, K., Child, G., Thorsell, J., 1986. Managing protected areas in the tropics. IUCN/ Unep, Gland-Suíça.
- Marconi, M. A. Lakatos, E. M., 2010. Fundamentos de Metodologia Científica. 7 ed. Atlas, São Paulo.
- Mészáros, István, 2011. Para além do capital: rumo a uma teoria da transição, 1 ed. Boitempo, São Paulo.
- MMA. Ministério do Meio Ambiente, 2009. Glossário de termos e conceitos usados no contexto da UNCCD. Heitor Matallo Junior (Org). Brasília.
- Minayo, M.C.S., 2005. Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. Fiocruz, Rio de Janeiro.

- Muller, Pierre. 1994. *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Myers, N., Mittermeier, R.A., Mittermeier, C.G., Fonseca, G.A.B., Kent, J., 2000. Biodiversity hotspots for conservation priorities. *Nature*, 403, 853-858.
- Neto, G.G., Carniello, M.A., 2007. Etnoconhecimento e saber local: um olhar sobre populações humanas e os recursos vegetais. In: Albuquerque, U. P. et al. (Orgs). *Povos e paisagens: etnobiologia, etnoecologia e biodiversidade no Brasil*. Recife: NUPEEA/UFRPE. 148 p.
- O'Connor. In: Bobbio, N., Matteucci, N., Pasquino, G., 1998. *Dicionário de Política*. Brasília, UnB, 1998. v. 2.
- Pasquino, G. In: Bobbio, N., Matteucci, N., Pasquino, G., 1998. *Dicionário de Política*. Brasília, UnB, 1998. v. 2.
- Passmore, J., 1975. Atitudes frente à natureza. In: Peters, R. S. (Ed.). *Nature and Conduct*. Royal Institute of Philosophy Lectures, London, England, p. 251-264.
- Pernambuco, 2009. Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza – SEUC. Lei nº 13.787, de 08 de junho.
- Poulantzas, Nico, 1977. *Poder Político e classes sociais*. Martins Fontes, São Paulo.
- Santos, Maria Helena de Castro, 1997 “Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte”. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 40, n.3, p. 335-376.
- Strapazzon; M.C., Mello, N.A. de. 2015. Um Convite À Reflexão Sobre A Categoria De Unidade De Conservação Refúgio De Vida Silvestre. *Ambiente & Sociedade* 18, 161-178.
- Tabarelli, M., Marins, J. F., Silva, J.M.C., 2002. La biodiversidad brasileña, amenazada. *Investigación y Ciencia*, mayo, 42-49.
- Tabarelli, M., Pinto, L.P., Silva, J.M.C., Hirota, M., Bedê, L., 2005. Challenges and opportunities for biodiversity conservation in the Brazilian Atlantic Forest. *Conservation Biology* 19, 695-700.
- Tuan, Yi-Fu., 2012. *Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente*, (Tradução de Lívia de Oliveira) Eduel, Londrina.
- UICN, Union Mundial para La Naturaleza, 1994. *Directrices para las Categorías de Manejo de Áreas Protegidas*. Switzerland e Cambridge, Gland.
- UNISDR, Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres, 2009. *Estrategia Internacional para la reducción de desastres de las Naciones – UNISDR*, Ginebra, Suiza.