

Gestão de parques nacionais no Brasil: projetando desafios para a implementação do Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas

Marta de Azevedo Irving¹, Karla Matos²

¹Prof^o Dr. Departamento de Engenharia Florestal/Centro de Ciências Tecnológicas/FURB - Universidade PhD,
Pesquisadora do Programa Eicos/IP/UFRJ (marta.irving@mls.com.br)

²MsC, Consultora da Agenda 21, Ministério do Meio Ambiente (kmatos@infolink.com.br)

Recebido em 10 de novembro de 2006

Resumo

Parques nacionais constituem áreas protegidas essenciais, em termos de estratégias globais de conservação da biodiversidade, uma vez que tem reconhecimento e distribuição internacional, e tipificam como nenhuma outra, os desafios para a gestão, decorrentes de processos históricos de cisão-sociedade natureza, característicos nas sociedades modernas. Sob este enfoque, o presente trabalho objetiva apresentar e discutir, preliminarmente, o contexto da gestão de parques nacionais no Brasil, tendo em vista os desafios do Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas.

Palavras-chave: parques nacionais, gestão, PNAP, Brasil.

The management context of national parks in Brazil, based on the challenges of the Strategic National Plan of Protected Areas

Abstract

National Parks represent essential protected areas, considering global strategies for biodiversity conservation, as they have international standards and distribution and illustrate, in a specific way, the segregation of nature and society, characteristic in the modern societies. Based on this approach, the present work aims to show and to discuss, in a preliminary overview, the management context of national parks in Brazil, based on the challenges of the Strategic National Plan of Protected Areas.

Key Words: national parks, management, PNAP, Brazil.

Introdução

Estratégias de proteção da natureza vem sendo desenvolvidas, historicamente, no sentido de serem assegurados os mecanismos de sobrevivência humana, tanto no plano simbólico, como na perspectiva operacional e pragmática. Numa análise retrospectiva, a idéia de se reservar espaços para a proteção da natureza, teve duas motivações centrais Bensusan (2006) a preservação de lugares sagrados (como as florestas sagradas, na Rússia) e a manutenção de

estoques de recursos naturais estratégicos (como as reservas reais de caça, que já aparecem nos registros dos assírios, em 700 a.c). Apesar do primeiro parque nacional ter sido criado nos Estados Unidos em 1872, a história registra dezenas de casos de estabelecimento de reservas naturais em todos os continentes, tão antigos como a humanidade.

Mas é apenas na segunda parte do século XIX, que a concepção de áreas especificamente dirigidas à conservação de recursos naturais se consolida e se configura com base na perspectiva do “mito moderno

da natureza intocada” (Diegues, 1996).

Para Diegues (1996), os parques nacionais foram criados para proteger a vida selvagem, ameaçada pela “civilização urbano-industrial, destruidora da natureza”, numa interpretação que ilustra claramente o processo moderno de cisão sociedade–natureza. Numa leitura complementar rumo a novas perspectivas, Therborg e Van Schaik (2002) avançam na análise e se concentram nos desafios para a construção de modelos de desenvolvimento sustentável, nos quais os parques são considerados “vitais para a perpetuação da biodiversidade em um mundo dominado pelo homem”, mas sua conservação depende da dinâmica externa aos seus limites legais.

Segundo UNEP/CDB (2005), por mais de um século, os países no mundo inteiro tem reservado áreas especiais para a proteção dos recursos naturais, por seu valor em beleza cênica e paisagem ou pela importância para a manutenção da biodiversidade. E nesse contexto, as áreas protegidas são reconhecidas como ferramentas chave para a proteção da natureza. No entanto, nos últimos quarenta anos, houve uma mudança nítida de paradigma com relação ao papel das áreas protegidas, de uma concepção original de “parques nacionais e reservas” para uma abordagem mais ampla, em termos conceituais e aplicados, incluindo a noção de áreas especiais para uso sustentável.

Atualmente, segundo UNEP/CDB (2005), se parte do reconhecimento que, as áreas protegidas, devem ter valor, não apenas em sua função original de conservação dos recursos naturais, mas também para o bem estar humano, redução da pobreza e desenvolvimento sustentável. Assim, as APs tem, em tese, um papel fundamental para a proteção de espécies, da diversidade genética e manutenção dos ecossistemas, mas também para o sustento das populações locais, desenvolvimento do turismo e oportunidades de recreação.

Globalmente, segundo esta fonte, o número de áreas protegidas tem crescido significativamente na última década e, atualmente são registradas mais de 100.000 áreas protegidas, cobrindo aproximadamente 12% da superfície do planeta, o que as torna um dos principais “usos” da terra, em termos globais.

No entanto, embora o número e áreas dirigidas à proteção da natureza estejam em crescimento progressivo, a diversidade biológica continua em risco,

o que indica que o sistema global de áreas protegidas parece inadequada para cumprir sua função, por diversas razões: a) é incompleto e não cobre todos os biomas e espécies críticas; b) não está preenchendo os reais objetivos de conservação; c) a participação das comunidades locais no estabelecimento e gestão das áreas protegidas é inadequado; v) as áreas protegidas em países em desenvolvimento não dispõem de recursos necessários para a sua manutenção e/ou gestão.

Assim, sob a ótica contemporânea, o “mito moderno da natureza intocada” (Diegues, 1996) se “liquefaz” e progressivamente, abre espaço para um novo olhar dirigido à natureza em seu componente humano e social, diante de questões éticas, expressas na equação entre proteção da natureza e inclusão social.

No sentido de equacionar estas questões, a sétima Conferência das Partes da Convenção da Diversidade Biológica (COP 7), considerando as Metas do Milênio, o Plano de Implementação do Fórum Mundial de Desenvolvimento Sustentável e o Acordo e Plano de Ação de Durban, estabelecidos no Vth Congresso Mundial de Parques, adotou um Programa Global de Trabalho para áreas protegidas, estruturado em 3 fases:

a) 2004-2006: prevê a geração de um Plano Estratégico (Master Plan) para Áreas Protegidas, o desenvolvimento de estudos e levantamentos para subsidiar o Plano Estratégico e a criação de novas áreas protegidas, onde for avaliado como urgente.

b) 2007-2008: considera a definição e estabelecimento de mecanismos para equacionamento das principais ameaças, configuração de mecanismos de garantia de recursos financeiros e políticas que assegurem a participação de comunidades locais e indígenas na repartição de benefícios advindos da proteção da natureza, e definição de normas e padrões para os principais aspectos relacionados às áreas protegidas..

c) 2009-2015: prevê a consolidação de um sistema global efetivo de áreas protegidas, eficazmente gerenciado. E a integração das áreas protegidas, em maior escala, alcançando paisagens mais amplas, em ambientes terrestres e marinhos.

Assim, o movimento de criação de áreas protegidas se desloca, progressivamente, de propostas estritamente preservacionistas para aquelas de maior

flexibilidade de uso, e a gestão de parques nacionais é rediscutida com base no contexto sócio-econômico, em suas regiões de inserção.

No entanto, o tema suscita debates permanentes e, segundo Dourojeanni e Pádua (2001:132)

Entre o crescimento da população, pobreza, desigualdade e exclusão social e degradação ambiental existe uma relação grandemente complexa, na qual é sempre difícil reconhecer a causa do efeito. Porém, o resultado é sempre igual... aumento da pressão sobre os espaços naturais, sobre os recursos naturais e, de um modo ou outro, também sobre as UCs”

É evidente, portanto, que o conceito de biodiversidade e seus desdobramentos situam-se agora no centro dos debates mundiais, envolvendo múltiplas dimensões e percepções, como a preocupação com a sobrevivência humana, na emergência de novos modelos de desenvolvimento, de relações internacionais, e novas abordagens em políticas públicas (Bensusan, 2002). Neste contexto, foi instituído, em 2006 no Brasil, o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), resultado direto de um debate nacional, envolvendo o setor público e demais segmentos da sociedade brasileira.

Para a implementação do PNAP, os parques nacionais constituem categorias de manejo essenciais, em termos de estratégias globais de conservação da biodiversidade, uma vez que são categorias de manejo de reconhecimento e distribuição internacional, e tipificam, como nenhuma outra, os desafios para a gestão, decorrentes de processos históricos de cisão-sociedade natureza, característicos nas sociedades modernas, diante de cenários que apontam para uma nova concepção de proteção da natureza, construída com base em compromissos de inclusão social.

Sob este enfoque, o presente trabalho objetiva apresentar e discutir, preliminarmente, o contexto da gestão de parques nacionais no Brasil, tendo em vista os desafios do Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas (PNAP), recém instituído pelo Decreto 5758/2006 (BRASIL, 2006).

Parques Nacionais no Brasil: Origem, Contexto e Desafios para a Gestão.

No Brasil, a construção teórica da história da ocupação do território, com o foco nas implicações ecológicas, é recente (Pádua, 2004). Segundo o autor,

a relação sociedade/natureza se baseou no modelo de utilização do território para fins econômicos, ou seja, nas premissas de que os recursos naturais deveriam ser explorados economicamente, que a biodiversidade poderia ser desconsiderada no planejamento de ocupação do território, e que o investimento em espécies exóticas para o cultivo de monoculturas seria necessário, conforme ilustrado a seguir:

Quando os colonizadores portugueses começaram a chegar no território brasileiro, a partir de 1500, encontraram um conjunto impressionante de mangues, florestas, campos e outras estruturas complexas produzidas pela dinâmica da natureza. Uma infinidade de ecossistemas agrupados em grandes biomas como a Mata Atlântica, o Cerrado, a Caatinga e a Floresta Amazônica. [...] Os conquistadores logo perceberam que a exploração direta da natureza seria o principal eixo da busca por riquezas nessa parte da América (Pádua, 2004:13).

Neste histórico de exploração ilimitada da natureza pelo processo de colonização, as primeiras preocupações com a conservação da natureza no Brasil foram apenas registradas, a partir do século XVIII (Pádua, 2004), e a primeira área protegida do país, o Parque Nacional de Itatiaia, foi criado em 1937³, três anos após o primeiro Código Florestal brasileiro⁴ ter sido editado, por influência direta do movimento internacional com este objetivo. Assim, os parques nacionais no Brasil e na América Latina, resultaram da inspiração direta do modelo “Parque Nacional de Yellowstone”, criado em 1872, que influenciou a lógica contemporânea de proteção da natureza.

Segundo Irving (2000), a institucionalização política e administrativa de proteção da natureza, consolidada na primeira metade do século XX, pode ser entendida realmente como resultado do contexto internacional, mas também de um lento e extenso processo de valorização da natureza, influenciado por vários segmentos da sociedade brasileira.

Na cronologia de construção de arcabouço legal, a base de inspiração para as áreas protegidas, no Brasil, foi o Código florestal, instituído pelo Decreto 23.793, que introduz a noção de área protegida. Mas apenas em 1965, o novo Código Florestal definiu parques nacionais como áreas especificamente dirigidas à finalidade de proteger atributos excepcionais da natureza, conciliando proteção da flora, fauna e das belezas naturais com objetivos educativos,

recreativos e científicos. Em 1979, foi instituído o Regulamento de Parques Nacionais, ainda em vigor. (Bensusan, 2006). Mais recentemente, a Constituição Federal de 1988 menciona as áreas protegidas e a responsabilidade do Poder Público e da sociedade na proteção da natureza mas é o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (BRASIL, 2000 e 2002), que estabelece a conceituação definitiva para os parques nacionais, segundo a perspectiva de um sistema integrado de áreas protegidas..

Também na perspectiva histórica, a criação de parques nacionais no país, reflete de maneira evidente, os processos e estratégias de proteção da natureza no Brasil que, embora significativamente inovadores em alguns casos, privilegiaram historicamente modelos centralizadores de implantação e gestão, conforme discutido por Medeiros *et al.* (2004), em três fases distintas:

- a) A década de 30, com a definição dos primeiros instrumentos legais voltados para a criação de áreas protegidas e a instituição do primeiro Parque Nacional do país, baseado no modelo “Yellowstone”, num movimento de proteção dos biomas brasileiros, numa lógica que fortalece e centraliza o papel do Estado na gestão da biodiversidade;
- b) O período da ditadura militar, com a revisão e a definição de novos instrumentos em políticas públicas, com enfoque mais nacional, com sentido geopolítico e ações de controle de território, e a definição de uma base institucional e legal em políticas ambientais.;
- c) O período pós 1985, com a redemocratização do país, que potencializou a expansão e re-estruturação de estratégias de proteção da natureza, com uma tendência clara à “simplificação” da política e a visão sistêmica, que propiciou em 2000, a criação do Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNUC), e com ele a proposta de instrumentos de participação social na gestão, consolidada nas bases e princípios do Plano Nacional de Áreas Protegidas. (BRASIL, 2006)

Na perspectiva mais recente, Dias (*apud* Bensusan, 2006), resume a ênfase na motivação para a criação de áreas protegidas no Brasil, em três períodos distintos: a) a década de 1970, centrada na proteção

de ecossistemas representativos da biodiversidade brasileira; b) a década de 80, que privilegiou a conservação da biodiversidade, com base em seu uso potencial para biotecnologia e, manutenção das funções ecológicas; e c) os anos 90, com a conservação da biodiversidade em diferentes sistemas econômicos de produção sustentável.

Milano (1990) afirma que:

A nível institucional, o sistema nacional de unidades de conservação do Brasil começou a ser estabelecido no final da década de setenta, quando o diagnóstico do sub-sistema de conservação e preservação de recursos naturais renováveis considerou a eliminação do processo casuístico de seleção de áreas para fins de proteção. (Milano, 1990:36).

Atualmente, no Brasil, as APs são estabelecidas, descritas e articuladas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000), regulamentada pelo Decreto .Nº. 4.340 de 23 de agosto (BRASIL, 2002).

Segundo o SNUC (BRASIL,2000), em seu artigo 11, o parque nacional tem como objetivo

... a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, na recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico..

Embora com ênfases e prioridades estratégicas distintas, nos diferentes períodos históricos, a origem do modelo brasileiro de proteção da natureza, inspirado em Yellowstone, partiu de premissas nitidamente diferentes daquelas dominantes no país, conforme discutido por Diegues (1996) e, certamente, foi responsável pelo estabelecimento de conflitos de interesses, de diversas naturezas, e pela consolidação de práticas de gestão centralizadas, nas quais o Poder Público, durante várias décadas, foi o único responsável pelo processo, o que se modifica gradualmente nos últimos anos, com a Política Nacional do Meio Ambiente, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e recentemente, o Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas, apenas para citar os instrumentos legais de maior alcance para a temática em questão.

No caso brasileiro, no entanto, a conservação da biodiversidade em áreas protegidas, especialmente

naquelas de uso indireto como parques nacionais, segundo Dourojeanni e Pádua (2001), é fonte de divergências entre ambientalistas e socioambientalistas. Para os primeiros, se não existissem UCs de uso indireto, as perdas de biodiversidade seriam muito maiores. Os socioambientalistas, no entanto, rejeitam esta posição, afirmando que a convivência entre homem e natureza pode ser harmoniosa e sem perda da biodiversidade.

Ainda segundo estes autores, “pretender demonstrar que a presença e as atividades humanas não têm impacto negativo sobre a natureza é como pretender tapar a luz do sol com a mão” (Dourojeanni & Pádua, 2001). É evidente, portanto, que a questão da ação predatória do homem sobre a natureza, recorrente desde o século XVIII entre teóricos e pesquisadores, está presente nas subjetividades e no cenário contemporâneo. Assim, parece essencial que seja fortalecido o debate sobre a necessidade de transformações profundas nas formas de intervenção na natureza, e nas novas formas de abordagem com relação à realidade socioambiental nas práticas de gestão das áreas protegidas.

Nesse contexto, os parques nacionais tipificam, a partir de sua origem, como nenhuma outra categoria de manejo de áreas protegidas no Brasil, a cisão sociedade-natureza em toda a sua complexidade (nela, sendo o conflito o elemento central) e, talvez, por esta razão, eles representem também o maior desafio na construção de novas práticas em políticas de conservação da biodiversidade, como o compromisso de governança democrática (Irving *et al.*, 2006), claramente estabelecido no Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas.

Como resultado do percurso histórico de criação de áreas protegidas, no Brasil existem 55 parques nacionais (IBAMA, 2006) e estes estão distribuídos nos diversos biomas brasileiros e representam mais do que 20% do território nacional legalmente protegido, o que equivale a, aproximadamente 17.631.180 hectares.⁵

No entanto, o processo de criação de parques nacionais (e, a conseqüente demanda de gestão), induzido pelo momento político brasileiro e pelas pressões internacionais, segundo Irving *et al.*, não foi acompanhado por uma estratégia equivalente de inclusão social, ou mecanismos de participação da sociedade na discussão de políticas públicas de

proteção da natureza, o que acabou por consolidar uma cisão evidente entre sociedade e natureza, causa provável de grande parte dos conflitos relacionados à existência de áreas protegidas no Brasil⁶.

Da mesma forma, a criação destas áreas não foi acompanhada, na mesma proporção, pela consolidação de instrumentos de manejo. Assim é que, na atualidade, menos da metade dos parques nacionais, dispõem de Planos de Manejo (muitos dos quais estão desatualizados ou obsoletos) e/ou conselhos gestores. Evidentemente que o “efeito SNUC” tende a inverter esta tendência, mas os desafios para a gestão de PARNAS são inúmeros, com relação às diretrizes estabelecidas pelo Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas.. (Irving *et al.*, 2006).

Brandon *et al.* (1998), em estudo realizado em parques na América Latina, tiram algumas conclusões interessantes a respeito: a) a maior parte dos desafios enfrentados para a conservação da biodiversidade é política; b) a efetividade de manejo de áreas protegidas depende da compreensão do contexto social; c) a busca e implementação de soluções para a conservação da biodiversidade requer uma nova abordagem conceitual, dentro e fora destas áreas.

Mas em que medida novos mecanismos de gestão e integração de políticas públicas serão necessários no âmbito dos desafios do PNAP para a gestão de parques nacionais.

O Plano Nacional de Áreas Protegidas e os Desafios para a Gestão de parques Nacionais

O PNAP (Decreto 5.758 de 13 de abril de 2006) resultou de uma série de discussões, em nível nacional, envolvendo atores governamentais, representantes da sociedade civil e interlocutores do meio acadêmico e traz, em seu texto, 26 princípios, 20 diretrizes norteadoras e quatro eixos temáticos (Anexo 1) para as ações governamentais, em conjunto com a sociedade, no que tange ao processo de implantação e gestão de áreas protegidas em território nacional, tendo em vista o desafio de construção de governança democrática, numa projeção de cenários de médio e longo prazos. .

Este conjunto evidencia com clareza a mudança de foco em políticas públicas, no sentido de um olhar convergente para a interpretação da relação natureza e sociedade, a partir da compreensão de que

não é mais possível continuar a pensar estratégias de conservação da natureza dissociadas da dinâmica socioeconômica regional, considerando a realidade de um país caracterizado por fortes desigualdades sociais.

Da mesma forma, o PNAP assinala com clareza a urgência de integração de políticas públicas de conservação e desenvolvimento, numa lógica de parceria entre as três esferas governamentais e destas com a sociedade. Evidentemente que nesta lógica, a gestão de parques nacionais implica em um olhar “extramuros”, para além dos limites formais da área protegida, numa perspectiva clara de integração com as demais intervenções governamentais. Este movimento requer evidentemente, um novo tipo de interlocução, a partir do mapeamento de demais políticas públicas incidentes sobre a área, e uma prática transversal de diálogo interssetorial, a começar pelo exercício de integração dos conselhos gestores de parques com os Conselhos de Desenvolvimento Municipal e os Comitês de Agenda 21 Local. Nestas instâncias, poderá se efetivar a discussão e construção de uma interlocução mais realista entre demandas de conservação de recursos naturais e desenvolvimento regional, envolvendo diferentes esferas (e programas) de governo e distintos segmentos da sociedade. Para esta nova prática, é importante que se avalie, num primeiro momento a qualidade de funcionamento destes conselhos e sua efetividade como espaço real de governança democrática. Neste contexto, é fundamental que se considere também, desde o primeiro momento, canais permanentes de interlocução e diálogo, envolvendo “atores governamentais” centrais para a resolução de conflitos recorrentes na gestão de parques nacionais, entre os quais, os mais evidentes são o INCRA. e a FUNAI.. Da mesma forma, é essencial que a perspectiva de gestão de parques nacionais transcenda a abordagem local, para alcançar a perspectiva ecossistêmica regional, em termos de estratégias para a gestão da biodiversidade e políticas de ordenamento territorial⁷.

O PNAP faz também associação direta entre proteção da biodiversidade e da sócio diversidade, o que remete diretamente à questão das subjetividades e simbologias envolvidas no processo de proteção da natureza e interpretação de patrimônio natural e cultural, tema ainda incipiente em estudos e pesquisas, e nas práticas de gestão de parques nacionais. Este

compromisso requer da gestão de parques nacionais, não apenas o conhecimento das espécies de flora e fauna mas também da diversidade cultural e das diferentes formas de interpretação e apropriação de patrimônio natural pelas populações locais, o que implica em outro perfil, e em nova forma de atuação, capaz de lidar com os aspectos humanos da gestão, numa nítida mudança de paradigma, no sentido de valorização do protagonismo social.

A consolidação das noções de patrimônio coletivo (na perspectiva intergeracional). e interesse público, na gestão de áreas protegidas, reforçam a demanda de construção de pactos sociais, com base na transparência de informação e na eficácia de canais de negociação. Para estes pactos, os interesses individuais tem que ter canais de expressão, de maneira a que sejam delineadas soluções consistentes para os conflitos identificados, a partir de um exercício real de negociação, no qual todas as peças do conflito tem que ser expostas e discutidas coletivamente. Especificamente para a gestão de parques nacionais, esta demanda implica em um perfil diferenciado de gestor, a partir de uma postura flexível diante dos demais atores envolvidos no processo, e capacitação permanente em gerenciamento de conflitos e comunicação social.

O PNAP reafirma ainda a importância de cada categoria de manejo, mantida a sua especificidade, numa perspectiva sistêmica. No caso de parques nacionais, esta é uma reflexão central, no sentido de que se desmistifiquem percepções equivocadas sobre a possível flexibilização ou alteração da categoria de manejo “parque”, no sentido de “acomodação” dos conflitos sociais existentes. Parques nacionais são Unidades de Conservação de Proteção Integral e como tal, estão sujeitos a especificidades de manejo que permitem apenas o uso indireto de recursos renováveis. Assim, é com base nesta lógica que a gestão se efetiva, ainda que pactos precisem ser construídos, no caso de questões pendentes, ainda não solucionadas pelo Poder Público. Da mesma maneira, os espaços de participação social para a gestão de parques nacionais, tem que estar delimitados pelas especificidades desta categoria de manejo, em termos de bem público, de interesse coletivo..

Mas talvez um dos pontos centrais do PNAP, de aplicação direta para a gestão de parques nacionais, se relacione ao desafio de repartição justa dos custos

e benefícios pela proteção da biodiversidade, no sentido de redução das desigualdades sociais. Até o momento, as práticas de gestão tem se concentrado em alternativas de “comando e controle”, o que tende a afastar o ator social do que é considerado “bem público”, tornando o desafio da proteção da natureza “intramuros”, missão quase impossível. Uma vez que os parques nacionais não são internalizados pelas populações locais como patrimônio coletivo mas como “bem público”, e que estes não tendem a gerar benefícios diretos para os grupos humanos do entorno, em termos de melhoria nos padrões de qualidade de vida, eles são interpretados, em geral, pelos atores locais (governamentais ou não governamentais) como “áreas de restrição” ao desenvolvimento. Sendo assim, um dos maiores desafios para a gestão de parques nacionais, no âmbito do PNAP, será pensar os parques nacionais como inspiração e oportunidade para a construção de modelos de desenvolvimento diferenciados para o entorno, baseados na valorização da natureza, como ponto focal para as estratégias de inclusão social. Neste caso, o ecoturismo e toda a sua cadeia de bens e serviços, emerge como uma das principais alternativas, em cenários de médio e longo prazo, para a maioria de parques nacionais, se as políticas de turismo, de proteção da natureza e de inclusão social forem integradas, em todas as etapas de planejamento e implementação..

Mas o tema central do PNAP se relaciona à importância do protagonismo social na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Neste caso, o Fórum Nacional de Áreas Protegidas (FNAP) e os Conselhos Gestores, de caráter consultivo nos parques nacionais, representam instâncias centrais para o êxito do PNAP. No caso do Fórum, a inclusão da mídia nas discussões e na veiculação e difusão de informação consistente sobre o SNUC e seus desdobramentos, tende a ser o ponto de partida. No caso dos conselhos, para que estes possam realmente ter papel relevante nas políticas de proteção da natureza, é fundamental que os conselheiros sejam capacitados e tenham legitimidade de representação. Evidentemente que os conselhos surgem como resultado direto do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e são portanto, mecanismos recentes de participação social, ainda em implantação. Assim, não é possível se ter uma avaliação de efetividade destes conselhos, em termos participativos e como instância

democrática. Mas a médio prazo, é fundamental que se avalie o funcionamento destes conselhos, desde a sua origem, e que sejam fortalecidas metodologias e diretrizes participativas para formação e avaliação dos mesmos, no contexto do PNAP. Da mesma maneira, num contexto heterogêneo como é o caso do país, um grande esforço deve ser dirigido ao processo de capacitação permanente de conselheiros, para que os conselhos possam se efetivar não como instâncias formais do SNUC mas como mecanismos efetivos de participação social em políticas públicas. Mas no caso específico de parques nacionais, devem ser discutidos, de maneira realista, o papel e as limitações do conselho, na esfera decisória. Vale lembrar ainda, que o espaço de participação social nas instâncias previstas pelo SNUC dependerá diretamente de uma mudança de mentalidade da gestão, historicamente centralizada, e formatada em modelos cartesianos de administração pública..

De maneira geral, o PNAP converge para a temática central do Acordo de Durban (IUCN, 2003). Em síntese, o “Acordo de Durban” orienta governos e sociedades para ações positivas, em favor das áreas protegidas, e propõe a instalação de um novo paradigma para a gestão da biodiversidade, envolvendo ações de promoção e sinergia entre conservação da biodiversidade, manutenção dos sistemas que sustentam a vida, e a promoção do desenvolvimento sustentável. .

Assim, o Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas se constitui em um avanço significativo em políticas de proteção da natureza, uma vez que faz uma leitura realista de demandas, com base na realidade nacional e aproxima poder público e sociedade, numa perspectiva de co-responsabilidade, rompendo a percepção moderna de cisão sociedade-natureza e avançando na interpretação de patrimônio coletivo. O PNAP traz também, em suas entrelinhas, o desafio de construção de um modelo de proteção da natureza com identidade nacional, o que vai exigir de toda a sociedade, um grande esforço na revisão de conceitos e procedimentos e na desconstrução de mitos e preconceitos, resultantes de uma perspectiva historicamente consolidada no “mito moderno da natureza intocada”, no qual, os parques nacionais representam o principal símbolo.

Referências Bibliográficas

BENSUSAN, N. **Conservação da Biodiversidade em áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006, 176 p.

BENSUSAN, N. **Seria melhor mandar ladrilhar? Biodiversidade: como, para que e porquê?** Brasília: Editora UNB - Instituto Socioambiental, 2002, 252 p.

BRANDON, K. Putting the right parks in the right places. In: TERBORGH, J. et al. (Eds.) *Making parks work*. Washington, DC,: Island Press, 2002, 511 p.

BRASIL, 2000. Lei Nº. 9.985, de 18 de julho de 2000, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Brasília: Diário Oficial.

BRASIL, 2002. Decreto Nº. 4.340 de 23 de agosto de 2002, regulamenta os artigos da Lei Nº. 9.985, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, Brasília: Diário Oficial

BRASIL, 2006. Decreto Nº. decreto 5.758 de 13 de abril de 2006, que institui o Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas, Brasília: Diário Oficial.

DIAS, B.F.S. O papel das unidades de conservação face à Convenção da Diversidade Biológica e à Constituição Federal de 1988: uma análise conceitual hierarquizada, 1994, ms

DIEGUES, A. C. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**, Ed. Hucitec: São Paulo. 1996, 161 p.

DOUROJEANNI, M. J. & PÁDUA, M. T. J. **Biodiversidade: A hora decisiva** Curitiba: Editora da UFPR, 2001, 307 p.

IBAMA. 2006. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Disponível em <http://www.ibama.gov.org>. (Acesso em 15/01/2006)

IRVING, M.A.; COZZOLINO, F.; FRAGELLI, C.; SANCHO, A. Construção de governança democrática: interpretando a gestão de parques nacionais no Brasil. In: IRVING, M.A. (Org.) *Áreas Protegidas e Inclusão Social: construindo novos significados*.

Brasília: Ministério de Meio Ambiente.

IRVING, M.A. Diplomacia contemporânea e meio ambiente: o contexto brasileiro. In: BRIGAGÃO, C. (org.). *História das Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: CEBRI, 2000.

MILANO, M. S. **Manejo de Áreas Silvestres**. Anais do VI Congresso Florestal Brasileiro. Campos do Jordão: SBS, V.1 (134-138), 1990.

MEDEIROS, R; IRVING, M; GARAY, I. A proteção da natureza no Brasil: Evolução e conflitos de um modelo em construção – **Revista de Desenvolvimento Econômico**. – V. 9, p. 83-93, 2004.

PÁDUA, J. A. A ocupação do território brasileiro e a conservação dos recursos naturais.. In: Milano, M.; Takahashi, L.; Nunes, M. L. (orgs.) *Unidades de Conservação: atualidades e tendências 2004*. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2004.

THERBORG, J. & VAN SCHAİK, C. Por que o mundo necessita de Parques. In: THERBORG, J.; VAN SCHAİK, C.; DAVENPORT, L.; RAO, M. (orgs.). *Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos*. Curitiba: Fundação O Boticário/UFPR, 2002.

IUCN. *V Congresso Mundial de Parques da IUCN. Acuerdo de Durban*, Durban (África do Sul): 8 a 17 de setembro de 2003.

UNEP/CDB. Towards effective protected areas systems: An action guide to implement the Convention on Biological Diversity. CDB Series no. 18. Montreal, Canadá. 2005.