

Logo

UICN

Governança de Áreas Protegidas

Da compreensão à ação

Grazia Borrini-Feyerabend, Nigel Dudley, Tilman Jaeger,
Barbara Lassen, Neema Pathak Broome, Adrian Phillips e Trevor Sandwith

imagem

Desenvolvendo capacidades para proteger o planeta

Volume nº 20 da Série Diretrizes para melhores práticas em áreas protegidas

logos

SÉRIE DIRETRIZES PARA MELHORES PRÁTICAS EM ÁREAS PROTEGIDAS DA WCPA DA UICN, Nº 20

A Série Diretrizes para Melhores Práticas em Áreas Protegidas da UICN-WCPA é o recurso de referência utilizado em nível mundial para gestores de áreas protegidas. Envolvendo a colaboração entre especialistas dedicados a apoiar uma melhor aplicação em campo, essas Diretrizes são resultado de orientações e aprendizados vindos de toda a UICN. Aplicados em campo, estão promovendo capacitação institucional e individual para a gestão eficaz, equitativa e sustentável de sistemas de áreas protegidas, para que se possa fazer frente aos numerosos desafios enfrentados na prática. Também ajudam governos nacionais, agências responsáveis por áreas protegidas, organizações não governamentais, comunidades e parceiros do setor privado a cumprir seus compromissos e objetivos, principalmente o Programa de Trabalho com Áreas Protegidas da Convenção sobre a Diversidade Biológica.

Um conjunto completo de diretrizes está disponível em: www.iucn.org/pa_guidelines.

Recursos complementares podem ser encontrados em: www.cbd.int/protected/tools/.

Contribua para o desenvolvimento da capacitação para um Planeta Protegido em: www.protectedplanet.net/.

DEFINIÇÃO DE ÁREA PROTEGIDA, CATEGORIAS DE GESTÃO E TIPOS DE GOVERNANÇA DA IUCN

A UICN define uma área protegida como:

Um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, com objetivo específico e gerido por meios eficazes, sejam jurídicos ou de outra natureza, para alcançar a conservação da natureza no longo prazo, com serviços ecossistêmicos e valores culturais associados”.

A definição é ampliada por seis categorias de gestão (uma delas com uma subdivisão), que são resumidas abaixo.

Ia Reserva natural estrita: Áreas estritamente protegidas em termos de biodiversidade e também, possivelmente, características geológicas/geomorfológicas, onde a visitação, o uso e os impactos humanos são limitados e controlados para garantir a proteção dos valores de conservação.

Ib Área silvestre: Geralmente, áreas grandes não modificadas ou ligeiramente modificadas, que mantêm seu caráter e sua influência naturais, sem habitação humana permanente ou significativa, protegidas e geridas para preservar sua condição natural.

II Parque nacional: Grandes áreas naturais ou quase naturais que protegem processos ecológicos de grande porte, com espécies e ecossistemas característicos. Também oferecem oportunidades espirituais, científicas, educacionais, recreativas e de visita que são ambiental e culturalmente compatíveis.

III Monumento ou característica natural: Áreas reservadas para proteger um monumento natural específico, que podem ser um acidente geográfico, uma montanha submarina, uma caverna submarina, uma característica geológica, como uma caverna ou uma característica viva, por exemplo, uma floresta antiga.

IV Área de gestão de habitat/espécies: Áreas para proteger determinadas espécies ou habitats, onde a gestão reflete essa prioridade. Muitas vão precisar de intervenções regulares e ativas para atender às necessidades de determinadas espécies ou habitats, mas este não é um requisito da categoria.

V Paisagem terrestre ou marinha protegida: Onde a interação das pessoas e da natureza ao longo do tempo produziu um caráter distinto com significativo valor ecológico, biológico, cultural e estético, e onde salvaguardar a integridade dessa interação é vital para proteger e sustentar a área e seus valores associados de conservação da natureza e outros.

VI Áreas protegidas, com uso sustentável dos recursos naturais: Áreas que conservam ecossistemas, juntamente com valores culturais associados e sistemas tradicionais de gestão de recursos naturais. Geralmente grandes, principalmente em uma condição natural, com uma parte sob gestão sustentável de recursos naturais, e onde o baixo nível de uso de recursos naturais não industriais, compatível com a conservação da natureza, é considerado um dos principais objetivos.

A categoria deve ser baseada nos objetivos principais de manejo, que devem se aplicar a, pelo menos, três quartos da área protegida – a regra dos 75%.

As categorias de manejo são aplicadas com uma tipologia da governança – uma descrição de quem detém autoridade e responsabilidade sobre a área protegida. A IUCN define quatro tipos de governança:

Governança por governos: Ministério/órgão federal ou nacional é responsável; ministério/órgão subnacional é responsável; manejo delegado pelo governo (por exemplo, a uma ONG).

Governança compartilhada: Manejo colaborativo (vários graus de influência); manejo conjunto (conselho de manejo pluralista, manejo transfronteiriço (vários níveis, cruzando fronteiras internacionais).

Governança privada: Por proprietário individual; por organizações sem fins lucrativos (ONGs, universidades, cooperativas); por organizações com fins lucrativos (indivíduos ou empresas).

Governança por povos indígenas e comunidades locais: áreas e territórios conservados de povos indígenas; áreas conservadas por comunidades – declaradas e administradas por comunidades locais.

Para mais informações sobre a definição, categorias e tipos de governança da IUCN, consulte as Diretrizes para a aplicação das categorias de gestão de áreas protegidas de 2008, que podem ser baixadas em: www.iucn.org/pa_categories.

Governança de Áreas Protegidas

Do entendimento à ação

Grazia Borrini-Feyerabend, Nigel Dudley, Tilman Jaeger,
Barbara Lassen, Neema Pathak Broome, Adrian Phillips e Trevor Sandwith

logo

UICN (União Internacional para a Conservação da Natureza)

A UICN ajuda o mundo a encontrar soluções pragmáticas para os nossos desafios mais urgentes em termos de meio ambiente e desenvolvimento. A organização trabalha com biodiversidade, mudança climática, energia, meios de subsistência humana, tornando a economia mundial mais verde ao apoiar a pesquisa científica, coordenar projetos de campo no mundo todo, além de reunir governos, ONGs, a ONU e empresas para desenvolver políticas, leis e melhores práticas. A UICN é a maior e mais antiga organização ambiental global do mundo, com mais de 1.200 membros entre governos e ONGs, e quase 11.000 especialistas voluntários em cerca de 160 países. O trabalho da UICN tem apoio de mais de 1.000 funcionários em 45 escritórios e centenas de parceiros nos setores público e privado, e em ONGs do mundo todo.

www.iucn.org

logos

PROGRAMA DE PEQUENAS DOAÇÕES PNUD GEF

Financiado pelo Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) como iniciativa de ponta, o Programa de Pequenas Doações (SGP) é implementado pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) em nome do GEF, e é executado pelo Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS). Lançado em 1992, o SGP apoia atividades de organizações não governamentais e comunitárias em países em desenvolvimento, voltadas a conservação da biodiversidade, mitigação e adaptação à mudança climática, proteção de águas internacionais, redução do impacto de produtos químicos e prevenção da degradação da terra, ao mesmo tempo em que gera meios de subsistência sustentáveis.

<http://sgp.undp.org>

logo

THE CHRISTENSEN FUND

Criado em 1957 pela família Christensen, o Fundo Christensen apoia esforços de pessoas e instituições que acreditam em um mundo biodiverso, carregado de expressão artística, e trabalha para proteger paisagens e modos de vida bonitos, abundantes e resilientes. O Fundo Christensen tem como foco o apoio a esforços de guardiões de comunidades reconhecidos em nível local e suas alianças com pesquisadores, artistas, ativistas e outros. Também financia esforços internacionais para construir entendimento global das questões em torno da diversidade biocultural. Esses são objetivos desafiadores, de modo que se buscam parceiros criativos, reflexivos e ocasionalmente excêntricos, com os quais se possa aprender.

www.christensenfund.org

logo

BMZ

O Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ) é responsável pela política de desenvolvimento da Alemanha. Entre suas tarefas, está a elaboração de diretrizes, estratégias e regras de implementação. Seu foco está na cooperação intergovernamental com determinados países em desenvolvimento. O

BMZ encarrega suas agências da implementação de projetos e monitora os resultados desse trabalho. O Ministério também trabalha por um projeto de cooperação para o desenvolvimento que tenha os olhos no futuro, nos níveis europeu e global, e faz com que a posição do governo alemão seja ouvida em instituições e processos multilaterais. As organizações não governamentais também são importantes parceiras. O Ministro Dirk Niebel, a Secretária de Estado Parlamentar Gudrun Kopp e o Secretário de Estado Hans-Jürgen Beerfeltz compõem a liderança do BMZ. O ministério tem cerca de 800 funcionários em sua sede principal em Bonn, em sua sede em Berlim e no exterior.

www.bmz.de

logo

BIOPAMA

O programa de Gestão de Biodiversidade e Áreas Protegidas (BIOPAMA) tem como objetivo enfrentar as ameaças à biodiversidade nos países da África, do Caribe e do Pacífico (ACP), além de reduzir a pobreza em comunidades dentro e em torno de áreas protegidas. É patrocinado por recursos do envelope intra-ACP do 10º Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) da Comissão Europeia (CE). O BIOPAMA combina melhoria da disponibilidade de dados com capacitação, para fortalecer o manejo de áreas protegidas. Ele tem dois componentes principais: um deles está relacionado às áreas protegidas e é implementado conjuntamente pela União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) e pelo Centro Comum de Pesquisa (JRC, na sigla em inglês) da CE; o outro trata do acesso e do compartilhamento de benefícios (ABS), implementados pela Iniciativa de Capacitação em ABS de Múltiplos Doadores, administrada pela Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

www.biopama.org

logo

TILCEPA

O *Tema de Povos Indígenas, Comunidades Locais, Equidade e Áreas Protegidas* (TILCEPA) é um órgão da UICN que engloba várias comissões e lida com aspectos de Áreas Protegidas relacionados a políticas sociais. Mais de 300 especialistas mundiais contribuem com o trabalho do TILCEPA, assessorando a UICN, agências da ONU, governos, organismos nacionais e a sociedade civil em questões de direitos dos povos indígenas, direitos humanos e civis, boa governança, compartilhamento equitativo de benefícios, avaliação social, mediação de sistemas de valores diversificados, perspectivas locais sobre conectividade e Patrimônio Mundial.

www.iucn.org/about/union/commissions/ceesp/what_we_do/wg/tilcepa.cfm

logo

Convenção sobre Diversidade Biológica

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), que entrou em vigor em dezembro de 1993, é um tratado internacional para a conservação da biodiversidade, o uso sustentável dos componentes da biodiversidade e o compartilhamento equitativo dos benefícios derivados do uso dos recursos genéticos. Com 193 Partes envolvidas, a Convenção tem participação quase universal entre os países. Ela busca abordar todas as ameaças à biodiversidade e os serviços ambientais através de análises científicas,

desenvolvimento de ferramentas, incentivos e processos, transferência de tecnologias e boas práticas, e participação plena e ativa de interessados diretos, incluindo comunidades indígenas e locais, jovens, ONGs, mulheres e a comunidade empresarial. A décima reunião da Conferência das Partes da CDB, realizada em 2010, adotou um Plano Estratégico revisado e atualizado sobre a Biodiversidade para o período de 2011 a 2020, que compreende cinco objetivos estratégicos e 20 Metas de Aichi. O Plano é o marco geral sobre a biodiversidade, não só para as convenções relacionadas à biodiversidade, mas para o sistema das Nações Unidas.

www.cbd.int

logo

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

A Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH é um empreendimento federal com operações em todo o mundo. A GIZ apoia o governo alemão nos domínios da cooperação internacional para o desenvolvimento sustentável e a educação internacional. Com seu trabalho, ajuda pessoas e sociedades a construir seu próprio futuro e melhorar suas condições de vida, operando em toda a Alemanha e em mais de 130 países. Com sedes em Bonn e Eschborn, a GIZ tem mais de 17.000 funcionários em todo o mundo, cerca de 70% dos quais são empregados em nível local, como pessoal nacional.

www.giz.de

logo

Comissão Mundial de Áreas Protegidas (WCPA) da UICN

A WCPA da UICN é a principal rede de especialização em áreas protegidas do mundo. É administrada pelo Programa da UICN para Áreas Protegidas e tem mais de 1.400 membros de 140 países. A WCPA trabalha ajudando governos e outros atores a planejar áreas protegidas e as integrar em todos os setores, fornecendo assessoria estratégica a formuladores de políticas, fortalecendo a capacidade e o investimento em áreas protegidas, e reunindo o público diversificado dos interessados diretos em áreas protegidas para tratar de questões desafiantes. Por mais de 50 anos, a UICN e a WCPA têm estado na vanguarda da ação global sobre áreas protegidas.

www.iucn.org/wcpa

logo

ICCA CONSORTIUM

O ICCA Consortium é uma associação internacional dedicada a promover o reconhecimento adequado e o apoio a áreas e territórios conservados por povos indígenas e comunidades locais (ICCAs). Seus membros são organizações e federações de povos indígenas e comunidades, e organizações da sociedade civil que trabalham em estreita colaboração com eles. Os membros honorários são pessoas com experiência e compromisso na área. Sua equipe de 20 membros trabalha de forma semivoluntária em 20 países. Membros e funcionários unem forças para apoiar iniciativas locais, construção de políticas e capacitação dirigidas a ICCAs em níveis internacional e nacional, e para realizar pesquisas e desenvolver publicações. Com raízes nos movimentos que promovem a equidade na conservação, o Consórcio apoia a implementação e o desenvolvimento de direitos ambientais e responsabilidades

socioculturais e coletivas, conforme descrito, entre outros, na Convenção 169 da OIT, na Convenção de Aarhus, na Convenção sobre Diversidade Biológica e na Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

www.iccaconsortium.org

A designação de entidades geográficas neste livro e a apresentação do material não implicam a expressão de qualquer opinião por parte da UICN, da GIZ, do ICCA Consortium, do Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica, da União Europeia (UE) ou do Ministério Federal Alemão para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (BMZ) sobre a situação jurídica de qualquer país, território ou região ou de suas autoridades, nem sobre a delimitação de suas fronteiras ou limites.

As opiniões expressas nesta publicação não refletem necessariamente as da UICN, da GIZ, do ICCA Consortium, do Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica, da UE ou do BMZ.

Esta publicação foi possível, em parte, devido a financiamento fornecido pelo BMZ e o Programa BIOPAMA, que é patrocinado financeiramente com recursos do envelope intra-ACP do 10º Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) da Comissão Europeia (CE). O ICCA Consortium, a IUCN e a GIZ deram significativas contribuições em espécie.

Direitos Autorais: © 2013 International Union for Conservation of Nature and Natural Resources.

[R1] Comentário: Inserir data de publicação: 2015?

A reprodução desta publicação para fins não comerciais ou educativos é permitida sem autorização prévia, por escrito, do titular dos direitos autorais, desde que a fonte seja devidamente citada. A reprodução desta publicação para revenda ou outros fins comerciais é proibida sem autorização prévia, por escrito, do titular dos direitos autorais.

Citação: Borrini-Feyerabend, G., N. Dudley, T. Jaeger, B. Lassen, N. Pathak Broome, A. Phillips e T. Sandwith (2013). *Governança de Áreas Protegidas: do entendimento à ação*. Série Diretrizes para melhores Práticas para Áreas Protegidas, No. 10, Gland, Switzerland: IUCN. xvi + 124pp.

ISBN: 978-2-8317-1608-4

Tradução para o português: Roberto Cataldo Costa – Verso Tradutores

[R2] Comentário: A referência completa tem que ser inserida depois de elaboração de ficha catalográfica, novo ISBN, etc.

Foto: Capa – No coração da Área Marinha Protegida pela Comunidade das ilhas Urok, Arquipélago dos Bijagós, na Guiné Bissau. © Grazia Borrini-Feyerabend (gbf), 2000.

Contracapa – Durante muitos anos antes de 2006, a França não ampliou a extensão de seus parques nacionais em um único hectare. Em 2006, uma nova Lei de Áreas Protegidas instituiu um sistema de governança compartilhada para todos os parques nacionais franceses. Desde então, foram criados três novos parques nacionais, um deles na Guiana Francesa, protegendo mais de 2 milhões de hectares.

© G. Feuillet e Parque Amazônico da Guiana, de 2012.

Design: millerdesign.co.uk

Disponível em: Programa Global de Áreas Protegidas da IUCN (União Internacional para a Conservação da Natureza)
Rue Mauverney 28
1196 Gland
Suíça
Tel +41 22 999 0000
Fax +41 22 999 0002
delwyn.dupuis@iucn.org
www.iucn.org/publications

Prefácio

Um grupo de moradores está sentado em torno da fogueira de um acampamento, conversando. Homens e mulheres em uniformes vistosos fazem anotações enquanto assistem a uma apresentação em PowerPoint. Uma reunião na sala da diretoria de uma empresa chega ao próximo item de sua pauta... Essas imagens descrevem vários eventos cotidianos no processo de governança de áreas protegidas, como um parque nacional, uma área silvestre ou uma reserva natural. Nas últimas décadas, houve não apenas um aumento significativo no número de áreas protegidas em todo o mundo, mas também uma profunda mudança na visão sobre a forma como as áreas protegidas podem e devem ser governadas e manejadas. Junto às conhecidas áreas protegidas administradas pelo Estado, que são manejadas por funcionários públicos, atualmente temos aquelas estabelecidas e manejadas por povos indígenas, comunidades locais, empresas de ecoturismo, fundações sem fins lucrativos, particulares, empresas comerciais e instituições religiosas. E muitas áreas protegidas administradas por governos também estão trazendo cada vez mais outros interessados diretos para os processos de tomada de decisões.

Essas mudanças têm recebido forte apoio da comunidade internacional: da UICN, como parte do Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas (PoWPA) da Convenção sobre a Diversidade Biológica, de parceiros bilaterais no desenvolvimento, inclusive por meio do governo alemão, e de redes da sociedade civil, como o ICCA Consortium. Vai ficando cada vez mais claro que as áreas protegidas só funcionam bem se estiverem inseridas em um ambiente de apoio – e, neste caso, a expressão “de apoio” se refere à ecologia das zonas de conservação e dos corredores que as conectam – mas também a conhecimentos, esforços e amplo consenso entre as pessoas que vivem dentro e ao redor dessas áreas protegidas, e entre instituições que as afetam e são afetadas por elas. Refletindo todos esses fatores, a governança é um componente fundamental do êxito dessas áreas.

Porém, ainda temos muito a aprender sobre a governança de áreas protegidas. Agências encarregadas delas estão se esforçando para encontrar novas formas de administrar suas áreas protegidas, enquanto muitos outros atores estão aprendendo a preservar seus “territórios conservados” tradicionais em tempos de mudanças rápidas ou diante de pressões cada vez maiores exercidas por formas insustentáveis de desenvolvimento. De maneira geral, se reconhece que os componentes do PoWPA defasados em sua implementação são aqueles que lidam com questões relacionadas a governança, direitos humanos, equidade e compartilhamento de benefícios. Não

devemos nos surpreender, pois, em qualquer circunstância, essas questões estão entre as mais difíceis de abordar. As limitações de capacidade em diferentes níveis – de indivíduos a organizações, em relação a padrões de cooperação e condições de estrutura – e a falta de recursos geralmente levam a esse déficit em implementação.

Esta publicação é um importante passo para melhorar as capacidades de governança dos sistemas de áreas protegidas no mundo. A Parte 1 apresenta um panorama dos quatro tipos diferentes de governança de áreas protegidas reconhecidos pela IUCN, com muitos exemplos sobre o que eles são, por que são importantes e como podem ser integrados a sistemas de áreas protegidas coerentes e efetivos. Também trata da complexa questão sobre o que constitui boa governança em várias circunstâncias. A Parte 2 oferece orientação prática a um grupo de múltiplos interessados dispostos a embarcar em um processo de análise, avaliação e aprimoramento da governança para um determinado sistema. Nós, a IUCN, o Ministério Federal Alemão para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ), a GIZ, o Secretariado da CDB e o ICCA Consortium, damos as boas-vindas a este documento e estamos muito satisfeitos de ter participado de sua elaboração. Esperamos que ele dê uma contribuição positiva para se atingir a Meta 11 de Aichi e os objetivos fundamentais de conservação e desenvolvimento sustentável.

Dirk Niebel
Ministro Federal Alemão para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

Ernesto Enkerlin Hoeflich
Presidente da Comissão Mundial de Áreas Protegidas

Braulio F. de Souza Dias
Secretário Executivo da Convenção sobre Diversidade Biológica

M. Taghi Farvar
Presidente do ICCA Consortium

Agradecimentos

Esta publicação é uma produção conjunta de várias instituições e grupos que vêm trabalhando com a governança de áreas protegidas nos últimos anos, incluindo a GIZ, em nome do Ministério Federal Alemão para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ), o Programa Global de Áreas Protegidas da IUCN, o ICCA Consortium e o Tema sobre Povos Indígenas, Comunidades Locais, Equidade e Áreas Protegidas do CEESP e da WCPA (TILCEPA) – com o incentivo e a colaboração do Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica (SCDB).

A ideia destas Diretrizes veio da 9ª e da 10ª Conferências das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), quando avaliações do PoWPA da CDB mostraram pouco avanço na implementação do Elemento 2 do Programa, sobre Governança, Participação, Equidade e Compartilhamento de Benefícios. Os parceiros que se uniram para elaborar estas Diretrizes consideraram que o progresso dependia

de uma maior conscientização sobre a importância das questões de governança, de estabelecer análises de governança em níveis nacional e local, e da capacitação individual e institucional. Para tudo isso, era necessário ter recursos.

O BMZ forneceu financiamento através do Programa “Implementando a Convenção sobre a Biodiversidade”, da GIZ, e a União Europeia contribuiu por meio do Programa BIOPAMA, que é financiado com recursos do envelope intra-ACP do 10º Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) da Comissão Europeia (CE). Esse apoio foi complementado por contribuições financeiras da WCPA e do TILCEPA, da UICN, por significativas contribuições em espécie do Programa Global de Áreas Protegidas da UICN, e pelo apoio e o incentivo do Secretariado da CDB (SCDB). O ICCA Consortium reconhece e agradece o apoio do Fundo Christensen e do SGP do GEF, do PNUD, que lhe permitiu trazer importantes contribuições em espécie para este trabalho.

Thora Amend tomou as primeiras iniciativas para esta publicação, e Barbara Lassen coordenou e administrou o processo de preparação envolvendo as várias instituições. Neema Pathak elaborou uma versão preliminar da Parte 1, com base em trabalhos anteriores de muitas pessoas mencionadas no texto. Grazia Borrini-Feyerabend redigiu esta versão final, realizou as entrevistas que dão vida ao texto e formulou a metodologia de Análise, Avaliação e Ação da Parte 2. Trevor Sandwith, Barbara Lassen, Nigel Dudley e Tilman Jaeger redigiram partes do texto e apresentaram exemplos e comentários sobre as versões preliminares. Adrian Phillips – em estreita colaboração com Grazia – fez a edição final do documento.

Os autores foram auxiliados por trabalhos realizados em oficinas regionais¹ da CDB na África, na Ásia, na América Latina e na Europa em 2009-2011, e em duas pequenas oficinas na sede da UICN, em 2011, por comentários sobre versões distribuídas à lista de discussão “TILCEPA IUCN” em 2011, às partes da CDB, no verão de 2012, e ao Comitê Diretivo da WCPA e a Membros do ICCA Consortium em vários momentos, por um dia inteiro de evento “campus”² no Congresso Mundial de Conservação, em Jeju (Coreia do Sul), em setembro de 2012, e por inúmeros eventos paralelos nas Conferências da CDB e da UICN, sendo que o último foi a COP 11 da CDB, em Hyderabad (Índia), em outubro de 2012. Durante todo esse tempo, a grande quantidade de comentários, incentivos e apoios dos membros da Comissão da UICN – WCPA, CEESP, CEL e, em particular, do grupo do TILCEPA liderado por Nigel Crawhall – foi muito útil e apreciada. Algumas contribuições fundamentais de Barbara Lausche, Brent Mitchell, Erika Stanciu, Paula Andrea Bueno, Stan Stevens e Sue Stolton foram incorporadas a sucessivas versões. A versão inicial deste documento se baseou em várias fontes. As principais referências são destacadas em negrito na Seção 11, e recomenda-se que os leitores consultem essas fontes diretamente.

Queremos agradecer muito sinceramente a todas as pessoas que fizeram comentários a estas Diretrizes, bem como exemplos de casos, ideias, figuras e imagens: Abdellah Herzenni, Aissata Sambou, Alexander Paterson, Alkaly Doumbouya, Andreas Beckmann, Andrej Sovinc, Armando Calvano Zúñiga, Ashish Kothari, Bas

¹ A primeira da série foi a “Oficina regional da África sobre a análise de avanços e a capacitação para a implementação de PoWPA sob a CBD”, em Grand Bassam, Costa do Marfim, de 6 a 9 de outubro de 2009, facilitada por G. Borrini-Feyerabend.

² Este evento foi facilitado por G. Borrini-Feyerabend, B. Lassen e P. Bueno. A primeira oficina de um dia sobre a avaliação de governança de áreas protegidas ocorreu, na verdade, no Congresso Mundial de Parques, em Durban, em 2003, facilitada por P. Heylings.

Verschuuren, Caiphus Khumalo, Carolina García, Catie Burlando, Christian Chatelain, Clive Wicks, Colleen Corrigan, Dario Novellino, Datu Tinuy-an M. Domogoy, Datu Victorino Saway, Dave de Vera, Denise Hewlett, Ernie Gladstone, Felipe Gomez, Fernanda Almeida, Frédérick Mortier, Giovanni Reyes, Gonzalo Zambrana, Gunnar Finke, Holly Shrumm, Huei-Chung Hsiao, Hugh Govan, Iain Davidson-Hunt, John Pinkerton, Jordi Surkin, Jorge Nahuel, José Aylwin, José Santos Sapón, Joseph Itongwa, Josep-Maria Mallarach, Juan Carlos Riascos de la Peña, Juan E. Bezaury Creel, Juan Rita Larrucea, Kail Zingapan, Lea Scherl, Li Bo, Luis Paulo Ferraz, M. Taghi Farvar, Madhav Gadgil, Marco Bassi, Maria Ines da Silva Bento, Mark Hockings, Marta de Azavedo Irving, Maurizio Farhan Ferrari, Michael Lockwood, Mike Wong, Narendra Prasad, Noboyuki Yagi, Olivier Hamerlynck, Paul Eagles, Phil Franks, Philip De Cosse, Pippa Heylings, Ramya Rajagopalan, Raúl Petsain, Rauno Väisänen, Rob Wild, Romeo Tiu, Salatou Sambou, Santosh Gaikwad, Simone Lovera, Sutej Hugu, Syaman Rapongan, Sylvie Ouellet, Tenzing Tashi Sherpa, Terence Hay-Edie, Thomas Schwedersky, Thora Amend, Thora Martina Hermann, Ullash Kumar, Vincent Gravéz, Vololona Rasoarimanana e Zelealem Tefera, além das agências que representam Canadá, França, México, Nova Zelândia, África do Sul e Estados Unidos. Desde a sua gestação, este trabalho tem crescido à medida que novas visões e ideias vão surgindo e refletem a natureza dinâmica e em rápida evolução de nossa visão sobre a governança de áreas protegidas. O campo ainda passa por rápidas transformações, e consideramos nosso trabalho como uma iniciativa pioneira e não como um produto “final”.

Incentivamos instituições e atores a testá-lo, aplicá-lo e dar suas impressões, para que as versões futuras incorporem as experiências e os pontos de vista do maior número possível de pessoas. Nossos sinceros agradecimentos a todos os que contribuíram para esta iniciativa no passado e aos que contribuirão no futuro.

Grazia Borrini-Feyerabend, Nigel Dudley, Tilman Jaeger, Barbara Lassen, Neema Pathak Broome, Adrian Phillips e Trevor Sandwith

Abreviaturas e siglas

| | |
|-------|--|
| ABS | Acesso e Compartilhamento de Benefícios |
| APIs | Áreas de especial importância para a biodiversidade e serviços ecossistêmicos |
| BMZ | Ministério Federal Alemão para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| CDB | Convenção sobre a Diversidade Biológica |
| CEESP | Comissão da IUCN sobre Política Ambiental, Econômica e Social |
| CITES | Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Fauna e da Flora Selvagens Ameaçadas de Extinção |
| COAP | Código Nacional de Áreas Protegidas (de Madagascar) |
| COP | Conferência das Partes |
| RDC | República Democrática do Congo |
| EU | União Europeia |
| ZEE | Zona Econômica Exclusiva |
| FAO | Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura |

| | |
|---------|--|
| GEF | Global Environment Facility |
| SIG | Sistema de Informação Geográfica |
| GIZ | Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit |
| ICCA | Território ou área conservados por povos indígenas ou comunidades |
| OIT | Organização Internacional do Trabalho (das Nações Unidas) |
| IPA | Área Protegida Indígena (da Austrália) |
| UICN | União Internacional para a Conservação da Natureza |
| LMMAs | Áreas Marinhas manejadas localmente |
| ONG | Organização Não governamental |
| PoWPA | Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas (da CDB) |
| REDD | Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal |
| RPPN | Reservas Particulares do Patrimônio Natural (áreas protegidas privadas do Brasil) |
| SCDB | Secretariado da Convenção sobre a Diversidade Biológica |
| SGP | Programa de Pequenas Subvenções (do GEF) |
| SNAP | Sistema Nacional de Áreas Protegidas do Equador |
| SNS | Sítio Natural Sagrado |
| TBPA | Área Protegida Transfronteiriça |
| TCO | Territórios Comunitários de Origem (territórios ancestrais dos Povos Indígenas da Bolívia) |
| TILCEPA | Tema sobre povos indígenas, comunidades locais, equidade e Áreas Protegidas do CEESP e da WCPA |
| TNC | The Nature Conservancy |
| PNUD | Programa de Desenvolvimento da ONU |
| UNDRIP | Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas |
| UNEP | Programa ambiental da ONU |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |
| EUA | Estados Unidos da América |
| WCPA | Comissão Mundial de Áreas Protegidas da IUCN |
| WCMC | World Conservation Monitoring Centre do PNUMA |
| WDPA | Banco de dados Mundial de Áreas Protegidas |
| WWF | World Wide Fund for Nature |

Conteúdo

Sumário Executivo

Agradecimentos

Abreviaturas e siglas

Antecedentes internacionais para as Diretrizes

Parte 1: Entendendo a governança

1 Conceitos fundamentais

1.1 Governança de áreas protegidas no Programa de Trabalho em Áreas Protegidas (PoWPA) da CDB

1.2 Áreas protegidas

1.3 Categorias de gestão de áreas protegidas da UICN

- 1.4 Governança de áreas protegidas
2. Conservação, áreas protegidas e governança
 - 2.1 Atores envolvidos na governança de áreas protegidas
 - 2.2 Instrumentos e poderes de governança
 - 2.3 Níveis de governança
3. Tipos de governança
 - 3.1 Tipo A. Governança por governos
 - 3.2 Tipo B. Governança Compartilhada
 - 3.3 Tipo C. Governança por atores privados
 - 3.4 Tipo D. Governança por povos indígenas e comunidades locais
4. A Matriz de Áreas Protegidas da UICN e a natureza mais detalhada dos tipos de governança
5. Conservação voluntária e auxiliar
 - 5.1 Conservação voluntária e auxiliar em sistemas de áreas protegidas
 - 5.2 Consentimento livre, prévio e informado
 - 5.3 Reconhecimento e apoio adequados
6. A qualidade da governança (“boa governança”)

Parte 2: Rumo à ação eficaz

7. Analisando e avaliando a governança de áreas protegidas
 - 7.1 Fundamentos
 - 7.2 A abordagem
 - 7.3 Os participantes
 - 7.4 O processo recomendado
8. Um marco para analisar e avaliar a governança de um sistema de áreas protegidas
 - 8.1 Listagem e mapeamento de áreas protegidas
 - 8.2 História e cultura
 - 8.3 Atores e instituições
 - 8.4 Governança “de direito”
 - 8.5 Análise da Matriz de Áreas Protegidas da UICN
 - 8.6 Análise espacial da governança para áreas protegidas
 - 8.7 Listagem, mapeamento e estado de conservação de APIs
 - 8.8 Análise de danos e riscos ativos para APIs
 - 8.9 Análise espacial de governança para APIs
 - 8.10 Qualidade da governança
 - 8.11 Opções de Governança para fortalecer o sistema de áreas protegidas
 - 8.12 Reconhecimento jurídico dos diversos tipos de governança
 - 8.13 Melhorar a qualidade da governança

9. Referências para analisar e avaliar a governança de áreas protegidas individuais

- 9.1 História e cultura
- 9.2 Tipo de governança
- 9.3 Atores e instituições
- 9.4 Unidades de manejo
- 9.5 Processo de governança
- 9.6 Opções de governança para fortalecer a área protegida
- 9.7 Melhorar a qualidade da governança

10. Relatórios e ação

- 10.1 O Relatório de Análise e Avaliação da Governança
- 10.2 O Plano de Ação da Governança

11. Principais fontes, referências e leituras complementares

Anexos (disponíveis em inglês em WWW.iucn.org/pa_governance)

Anexo 1. O que se deve e o que não se deve fazer ao reconhecer e apoiar ICCAs

Anexo 2. Exercício em grupo para examinar e discutir a qualidade da governança de áreas protegidas

Anexo 3. Sugestão de indicadores de qualidade da governança

[R3] Comentário: Caso se mantenham os anexos, sugiro incluir isso

[IF4] Comentário: Sim os anexos serão traduzidos.

Relatos

Nosso patrimônio, para que todos preservemos (Senegal)

A abordagem de cima para baixo pode ser inteligente? (Finlândia)

Diversidade biológica e cultural – aliados próximos por meio da conservação (Colômbia)

Um mosaico de habitats para a vida (Brasil)

Um mundo de conexões (Canadá)

Um vale sagrado no coração de uma ICCA... tudo dentro de um parque nacional! (Nepal)

Definições

Área protegida

Categorias de gestão de áreas protegidas da UICN

Governança

“De direito” e “de fato”

Detentores de direitos e interessados diretos

Descentralização, transferência e subsidiariedade

Tipos de áreas protegidas da UICN

Analisando e avaliando a governança de áreas protegidas

Áreas de especial importância para a biodiversidade e serviços ecossistêmicos

Quadros

| | |
|-----------|--|
| Quadro 1 | Instituições humanas para a conservação |
| Quadro 2 | Assumir a diversidade em sistemas nacionais de áreas protegidas |
| Quadro 3 | Equilibrando os poderes no Parque Nacional de Snowdonia, no País de Gales (Reino Unido) |
| Quadro 4 | Mudanças na governança, mudanças na conservação |
| Quadro 5 | Governança por governos |
| Quadro 6 | Áreas protegidas sob governança compartilhada |
| Quadro 7 | Áreas protegidas transfronteiriças |
| Quadro 8 | Formas variadas de governança privada |
| Quadro 9 | Exemplos de governança coletiva por povos indígenas e comunidades locais |
| Quadro 10 | Sítios naturais sagrados |
| Quadro 11 | Conservação voluntária que se enquadra, ou não, na definição da UICN de “área protegida” |
| Quadro 12 | Estrutura de prestação de contas da Parks Canada |

Tabelas

| | |
|-----------|--|
| Tabela 1 | Desmembrando a definição de área protegida para entender suas dimensões de governança |
| Tabela 2 | Categorias de áreas protegidas da UICN |
| Tabela 3 | Qual é a diferença entre gestão e governança? |
| Tabela 4 | Tipos de Governança de Áreas Protegidas |
| Tabela 5 | A Matriz de Áreas Protegidas da UICN – um sistema de classificação para as áreas protegidas que compreende categorias de gestão e tipos de governança |
| Tabela 6 | Uma “matriz reduzida” para o Parque Nacional Retezat, Romênia |
| Tabela 7 | Reconhecimento da conservação voluntária e secundária |
| Tabela 8 | Princípios da UICN de boa governança para áreas protegidas |
| Tabela 9 | Referências para analisar e avaliar a gestão de um sistema de áreas protegidas |
| Tabela 10 | Listagem de atores e instituições envolvidos (ou dispostos a se envolver) na governança de um sistema de áreas protegidas |
| Tabela 11 | A Matriz de Áreas Protegidas da IUCN para o sistema de áreas protegidas terrestres da Albânia |
| Tabela 12 | Categorias de gestão comparadas a tipos de governança para o sistema de áreas protegidas marinhas e costeiras no Equador |
| Tabela 13 | Referências para analisar e avaliar a governança de uma área protegida |
| Tabela 14 | Uma “Matriz reduzida” para o Parque Nacional Kruger, na África do Sul |
| Tabela 15 | Uma forma de sistematizar informações para uma análise dos detentores de direitos e interessados diretos |
| Tabela 16 | Indicadores relacionados à governança do Perfil Nacional sobre a Implementação do Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas |
| Tabela 17 | Indicadores relacionados a governança, coerentes com decisões da CDB adotadas fora do PoWPA e/ou coerentes com o PoWPA, mas ainda não incluídas em seu Perfil Nacional sobre Implementação |

Figuras

- Figura 1 Diversas medidas baseadas em áreas ou territórios contribuem para a conservação e precisam de governança adequada
- Figura 2 Exemplo esquemático de uma situação de intensa “governança colaborativa”
- Figura 3 Exemplo esquemático de um arranjo adequado de governança compartilhada
- Figura 4 O contínuo de governança a partir da perspectiva de uma agência do governo
- Figura 5 O contínuo de governança a partir da perspectiva dos detentores locais de direitos e interessados diretos
- Figura 6 O contínuo de governança a partir da perspectiva de uma ONG de apoio
- Figura 7 Descrição de um processo para analisar, avaliar e agir em relação à governança de um sistema de áreas protegidas ou de uma área protegida específica
- Figura 8 Mapa de áreas naturais protegidas e outras áreas destinadas a conservação, uso sustentável e restauração da biodiversidade no México
- Figura 9 Os tipos de Governança e outras condições para áreas protegidas costeiras e marinhas do Equador
- Figura 10 Grades de cores diferentes para caracterizar áreas de sensibilidade e valor ecológicos diferentes em Goa (Índia)
- Figura 11 A sobreposição entre áreas florestadas, Áreas Importantes para a Conservação de Aves, o Sistema Nacional de Áreas Protegidas, os Territórios Tradicionais dos Povos Indígenas em Taiwan (Província da China)
- Figura 12 Um mosaico de prioridades de conservação identificadas, áreas protegidas formais e informais, e usos da terra na África do Sul
- Figura 13 Sobreposições de usos do solo incompatíveis nas Filipinas
- Figura 14 Áreas-Chave para a Biodiversidade e Áreas Importantes para a Preservação de Aves mapeadas para as Filipinas
- Figura 15 Principais Áreas de Biodiversidade e Áreas Importantes para a Preservação de Aves nas Filipinas
- Figura 16 Áreas-chave para a Biodiversidade e Áreas Importantes para a Preservação de Aves nas Filipinas
- Figura 17 Sobreposição entre o sistema nacional de áreas protegidas da Bolívia e os territórios tradicionais dos povos indígenas
- Figura 18 A Matriz de Áreas Protegidas, destacando, em laranja, as combinações de categoria de gestão e tipo de governança da UICN que podiam ser legalmente reconhecidas em Madagascar, em 2003.
- Figura 19 A Matriz de Áreas Protegidas destacando, em laranja, as combinações de categoria de gestão e tipo de governança da IUCN que *poderiam* ser reconhecidas como parte do Sistema Malgaxe de áreas Protegidas em 2013

- Figura 20 Um contínuo esquemático de onde uma área protegida específica poderia estar situada
- Figura 21 Mapas tridimensionais são muito úteis para retratar responsabilidades de governança e intervenções de gestão necessárias
- Figura 22 Unidades de gestão coerentes na reserva da biosfera transfronteiriça do Delta do Senegal (Mauritânia e Senegal)
- Figura 23 Discutindo o sistema de governança para a Reserva Marinha de Galápagos (Equador)

Sumário Executivo

À medida que a biodiversidade se torna mais rara e, conseqüentemente, mais valiosa, as áreas protegidas – ecossistemas, espécies, diversidade genética e valores associados – tornam-se objeto de maior interesse e satisfação, bem como de preocupação e conflito. O conceito de “governança de áreas protegidas”, no entanto, foi pouco difundido até cerca de uma década atrás. Mais recentemente, formas inovadoras para dar sentido a ele surgiram durante a preparação do V Congresso Mundial de Parques da UICN (Durban, 2003),³ quando, pela primeira vez, uma grande quantidade de eventos foi dedicada ao tema.⁴ Desde então, conceitos e práticas têm evoluído e se consolidado em um novo campo de investigação que vem se expandindo e se desenvolvendo rapidamente. Com base nesse esforço, este volume 20 da série Diretrizes da UICN para Boas Práticas em Áreas Protegidas defende que **uma governança apropriada ao contexto e simultaneamente “boa” é essencial para a conservação efetiva e equitativa**. Isso se aplica a todos os tipos de áreas protegidas e também a outras áreas conservadas, seja em ambientes terrestres, costeiros, marinhos ou de águas continentais.

Este trabalho é baseado nas seguintes premissas:

- **A governança de áreas protegidas não é novidade:** desde que as áreas protegidas e a conservação existem, alguém, em algum lugar, tem tomado decisões sobre elas. A novidade é que agora estamos prestando atenção e articulando conceito e prática para melhor entender esse processo.
- **A análise da governança não substitui outros estudos,** como análises de lacunas e avaliações da efetividade de gestão; na verdade, eles se sobrepõem e se complementam.
- **O arranjo de governança só será apropriado se for adaptado às especificidades de seu contexto e quando for efetivo na obtenção de resultados duradouros de conservação, nos benefícios associados às áreas protegidas e no respeito aos direitos das populações.** O contexto ecológico, histórico e político e a variedade de visões, valores, conhecimentos, habilidades, políticas e práticas que contribuem com a conservação devem

³ IUCN, 2003a e IUCN, 2004.

⁴ IUCN, 2003b.

estar refletidos nos diferentes regimes de governança, variando de acordo com regiões, países ou, até mesmo, entre áreas protegidas de um mesmo país.⁵

- ***Não existe nenhum “arranjo de governança ideal” para todas as áreas protegidas***, nem um padrão com o qual se possam comparar modelos de governança, ***mas existe um conjunto de princípios de “boa governança” que pode ser utilizado para qualquer área ou sistema de áreas protegidas***. Esses princípios indicam como um arranjo de governança pode promover ou prejudicar a conservação, o uso sustentável e os direitos e valores de populações e países envolvidos.

Por que governança?

O foco nas questões relacionadas à governança requer esforço por parte de formuladores de políticas públicas, gestores, titulares de direitos e demais partes interessadas. Tal esforço valerá a pena no longo prazo, pelos seguintes motivos:

- ***A governança é a variável com maior potencial para afetar a extensão das áreas protegidas***. Em muitos casos, somente enfrentando as questões de governança é que os países serão capazes de expandir a cobertura de suas áreas protegidas e “outras medidas de conservação efetivas baseadas em áreas ou territórios” a fim de cumprir a Meta 11 de Biodiversidade de Aichi, do Plano Estratégico da CDB 2011-2020.
- ***A governança é um fator determinante da eficiência e da efetividade de manejo das áreas protegidas***. Por este motivo, a governança é objeto de grande interesse para governos, agências financiadoras, entidades reguladoras e a sociedade em geral.
- ***A governança é um determinante de adequação e equidade das decisões***. O aprimoramento da governança pode maximizar os benefícios ecológicos, sociais, econômicos e culturais das áreas protegidas, sem gerar custos desnecessários ou causar danos.
- ***A governança garante que a sociedade se aproprie das áreas protegidas***. Arranjos de governança que sejam adequados ao contexto fortalecem as relações em nível de paisagem, garantindo que as áreas protegidas sejam consideradas na tomada de decisões mais abrangentes.
- ***As Partes signatárias da CDB se comprometeram a informar sobre a governança das áreas protegidas*** como parte de suas obrigações no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Esta publicação, a propósito, foi solicitada pelo Secretariado da CDB para auxiliar as Partes a monitorarem seus progressos em relação a essa temática.
- ***A governança pode ser aprimorada e fornecer valiosa ajuda para enfrentar os desafios e as transformações globais em curso***. Em resposta aos desafios existentes e à transformação global, as instituições e regras que regem as áreas protegidas, longe de serem imutáveis, devem ser dinâmicas e adaptáveis. Os processos de “governança adaptativa” devem ser cautelosos e bem

⁵ Neste volume, usamos o termo “país” para indicar o seu território nacional e a zona econômica exclusiva (ZEE).

fundamentados, e ao mesmo tempo, ser visionários. É isso o que esta publicação visa promover.

Público-Alvo das Diretrizes

Estas diretrizes são voltadas a pessoas relacionadas, de alguma forma, às áreas protegidas. Dentre elas, incluem-se: servidores públicos, representantes de comunidades locais e povos indígenas, vereadores, proprietários de áreas protegidas privadas, membros de organizações da sociedade civil, especialistas em conservação, pesquisadores, técnicos de agências de financiamento, bem como qualquer pessoa interessada em conservação.

Estrutura das Diretrizes

Este volume apresenta **conceitos, métodos e ferramentas** necessários para compreender a governança e promover sua melhoria.

A **Parte 1** é um guia, com exemplos e explicações, sobre quatro diferentes tipos de governança de áreas protegidas e sobre o conjunto de princípios de boa governança reconhecido pela UICN.

A **Parte 2** oferece um guia prático para análise, avaliação e aprimoramento da governança de um determinado sistema ou área. Leitores interessados em conceitos básicos devem se concentrar na Parte 1, e continuar na Parte 2 apenas se desejarem realizar um exercício específico de análise e avaliação ou saber como isso pode ser feito.

Os Anexos 1 a 3 deste volume, juntamente com as ferramentas e materiais adicionais, estão disponíveis para download em www.iucn.org/pa_governance. Esta publicação e suas traduções também estão disponíveis em formato eletrônico no mesmo endereço eletrônico.

Parte 1: Entendendo a Governança

O conceito de “governança” é rico e multifacetado, e não pode ser reduzido a poucos e simples parâmetros e indicadores. No entanto, eles são necessários para entender a governança, avaliá-la, relatá-la e torná-la o mais efetiva possível para a conservação e a equidade. Nestas Diretrizes, desenvolvemos uma análise de atores fundamentais (titulares de direitos e interessados) bem como de instrumentos, poderes e níveis de tomada de decisões, sempre com foco em dois parâmetros principais: o tipo de governança e a qualidade da governança.

Apesar de haver diversos regimes de governança para áreas protegidas no mundo, a UICN e a CDB reconhecem que eles podem ser agrupados em **quatro tipos abrangentes de governança**, de acordo com os atores fundamentais, responsáveis pelas principais decisões de gestão que afetam as áreas protegidas (tais como criação, definição de seus objetivos de manejo e plano de zoneamento). Os quatro tipos são:

- **Governança pelo Governo** (em diferentes esferas)
- **Governança Compartilhada** (isto é, governança conjunta entre diversos titulares de direitos e partes interessadas)
- **Governança Privada por indivíduos ou organizações**, e

- **Governança por Povos Indígenas e/ou Comunidades Locais**

Cada um desses tipos é apresentado e ilustrado neste volume com vários exemplos.

Nesta publicação, usa-se uma abordagem bem abrangente, de forma a incluir todas as paisagens onde há áreas protegidas. Englobam-se formas de **conservação voluntária e auxiliar**, que tiveram mais destaque no Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020 da CDB. Isso inclui áreas voluntariamente conservadas por proprietários privados, bem como áreas e territórios voluntariamente conservados por povos indígenas e comunidades locais – ICCAs (sigla para *Indigenous and Community Conserved Areas*). Esses espaços podem ser reconhecidos como áreas protegidas ou complementar o sistema de áreas protegidas de um país, ainda que esta seja uma forma diferente, mas efetiva, de apoiar a conservação.

Em seguida, descreve-se a **qualidade da governança** de um sistema de áreas protegidas ou de uma área específica. Tal qualidade é vinculada a um conjunto de **princípios de boa governança da UICN** (governança equitativa e efetiva) no contexto de uma área protegida: **legitimidade e voz, direção, desempenho, responsabilização e prestação de contas, e direitos e justiça**. Os Anexos⁶ à publicação fornecem ferramentas e indicadores para avaliar a qualidade da governança.

Parte 2: Rumo à ação efetiva

A parte 2 desta publicação é orientada à ação e apresenta um processo de análise, avaliação e “planejamento para ação” visando a melhoria da governança de um sistema de áreas protegidas ou de uma área específica. Embora se ofereça uma abordagem considerada ideal, reconhece-se que nem sempre será prático ou necessário segui-la detalhadamente.

O processo consiste na realização de: 1) uma oficina de trabalho preparatória para a equipe que irá liderar o processo; 2) um período para levantamento de informações, identificação da necessidade de especialização, promoção da conscientização sobre questões de governança e apoio à preparação dos participantes; 3) um “evento principal” no qual as partes interessadas compartilham informações e conhecimentos necessários para analisar e avaliar a governança e planejar a ação; 4) um momento posterior, quando se age para aprimorar a governança.

O “**evento principal**” compreende uma ou mais oficinas voltadas a ajudar um grupo de atores e instituições a avaliar o tipo e a qualidade da governança. A Parte 2 destas Diretrizes enfoca essencialmente a metodologia proposta para esse evento principal.

Uma metodologia para sistemas de Áreas Protegidas

A metodologia proposta para um sistema de áreas protegidas começa com a análise do contexto histórico, sociocultural, institucional e legal. Em seguida, faz-se uma **análise espacial da governança** diante do **estado de conservação** da natureza. Isso requer uma visão territorialmente abrangente da região ou do país considerados,

⁶ Disponível em iucn.org/PA_governance.

incluindo uma avaliação da biodiversidade e dos valores ecológicos e culturais associados. Também é necessária uma compreensão de onde as áreas protegidas se situam em relação a esses valores e de quem as administra. Se há biodiversidade valiosa fora das áreas protegidas, também deve ficar claro quem as conserva. Em paisagens amplas, pode haver territórios e áreas voluntariamente conservados por atores privados, povos indígenas e comunidades locais, bem como áreas auxiliares conservadas como subproduto do manejo de áreas que não são prioritariamente dedicadas à conservação (por exemplo, áreas usadas exclusivamente para fins militares). A conservação voluntária pode ser reconhecida e/ou declarada mais efetiva pelos governos. E as áreas conservadas de forma auxiliar, que muitas vezes já são administradas pelos governos, podem ser mais bem protegidas e integradas ao sistema no âmbito do planejamento da conservação.

A análise pode ser realizada para uma região específica ou para um país como um todo. Em ambos os casos, o foco deve estar, inicialmente, nas **áreas protegidas**, e, em seguida, nas **“áreas de especial importância para a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos”**, como mencionado pela CDB em sua Meta 11 de Aichi (este documento se referirá a elas como APIs). A análise deve começar com uma **análise espacial do estado da conservação** (por exemplo, onde estão as áreas protegidas? Onde elas estão “efetivamente conservando a natureza e os valores associados” Onde estão as APIs? Qual é a extensão e como está distribuída a sobreposição entre áreas protegidas e APIs? Onde estão essas áreas “efetivamente conservadas” Onde os valores e necessidades de conectividade são particularmente visíveis? Onde os danos e as ameaças são visíveis ou estão surgindo?). A partir disso, a análise pode continuar, **acrescentando informações sobre governança** (por exemplo, qual é a extensão e a distribuição dos tipos de governança para as áreas protegidas? Qual é a extensão e a distribuição dos tipos de governança para as APIs? Como é a qualidade da governança nas áreas protegidas e APIs?).

Os processos de articulação e tomada de decisões que acompanham a governança de um sistema de áreas protegidas também precisam ser analisados e avaliados quanto à qualidade, por exemplo, com relação aos princípios de boa governança da IUCN. Isso pode ser feito por meio de perguntas como: O sistema é governado de forma eficaz? Ele é governado de forma equitativa? A governança está obtendo benefícios concretos em termos de conservação, meios de subsistência e respeito aos direitos?

Combinando análises de tipo e qualidade de governança com análises espaciais de áreas protegidas e APIs, inclusive de seu estado de conservação e de danos e ameaças, podem-se tirar lições (por exemplo, os tipos e a qualidade da governança estão relacionados ao estado de conservação das APIs, tanto nas áreas protegidas quanto fora delas? Os valores e as necessidades de conectividade estão devidamente atendidos? Os danos e as ameaças à natureza estão relacionados a problemas e conflitos de governança? Existem oportunidades claras para restaurar APIs danificadas, dentro ou fora das áreas protegidas, ou para enfrentar com firmeza as ameaças?). Depois disso, podem-se formular recomendações sobre a governança.

Uma metodologia para áreas protegidas individuais

Da mesma forma, ao analisar e avaliar a governança de uma área específica, recomendamos começar com uma avaliação do contexto histórico, sociocultural e jurídico. A seguir, deve-se fazer uma análise de detentores de direitos e interessados diretos, identificando direitos jurídicos e consuetudinários, interesses, preocupações e capacidades para a conservação e meios de vida sustentáveis em nível local. A seguir, uma análise espacial deve revelar o estado de conservação da natureza e valores associados, e o **potencial para inovação da governança para a área ou para diferentes unidades de manejo dentro dela**.

Em termos de qualidade de governança, atores e instituições envolvidos costumam compreender mais facilmente os **processos de tomada de decisões** para uma área específica do que para um sistema como um todo. A análise e a avaliação desses processos e das características de governança relacionadas devem se dar a partir dos **princípios da IUCN para a boa governança de áreas protegidas**. A seguir, podem-se identificar as opções para a melhoria.

Passando à ação

O processo de análise e avaliação deve resultar em um conjunto de conclusões e recomendações enunciadas em um Relatório de Análise e Avaliação da Governança. A Seção 10 da Parte 2 apresenta listas de itens a ser verificados e ferramentas projetadas para ajustar os resultados da análise constantes nos **relatórios por país sobre o avanço do PoWPA, feitos para a CDB**, bem como em relatórios da CDB para além do PoWPA, incluindo Estratégias Nacionais e Planos de Ação para a Biodiversidade. O processo de análise e avaliação, na verdade, também deve resultar em um **Plano de Ação de Governança**, que provavelmente incluirá componentes de curto, médio e longo prazos. Esses planos poderiam definir a ação necessária em nível de sistema nacional ou de uma área protegida individual, conforme o caso. Em ambas as situações, seria importante fazer uma ligação efetiva com a paisagem terrestre e marítima e se certificar de que a ação de governança seja considerada para além dos limites das áreas protegidas. Embora devam ter como público principal autoridades e profissionais de áreas protegidas, o relatório e o plano de ação também devem abordar as preocupações da sociedade em geral. À luz das grandes mudanças que afetam o planeta, o foco não deve estar apenas em **áreas protegidas**, devendo também incluir **outras medidas de conservação eficazes baseadas em áreas ou territórios**. Ambas precisam ser mais bem conhecidas, apreciadas e salvaguardadas através **do reconhecimento e do apoio adequados**.

Alguns profissionais de áreas protegidas podem considerar a “governança” um novo campo de análise, mas esperamos que tratem do tema, já que é provável que ela se torne central para lidar com as ameaças à natureza e o contexto social em rápida evolução em que elas precisam ser enfrentadas. De fato, muitas crises são e serão exacerbadas pela má governança, e só serão resolvidas por meio de uma governança equitativa e eficaz. Queremos ouvir as opiniões dos usuários deste documento⁷ à medida que eles analisam, avaliam e melhoram as maneiras pelas quais conservam

⁷ Envie seus comentários aos contatos disponíveis em www.iucn.org/pa_governance.

seus preciosos ecossistemas, espécies, diversidade genética e os valores associados. A “arte da governança” só pode ser desenvolvida e aperfeiçoada por eles.

Antecedentes internacionais para as Diretrizes

Estas Diretrizes foram elaboradas em resposta a uma série de decisões tomadas em nível internacional. A 9ª e a 10ª Conferências das Partes (COP 9 e COP 10) da CDB (realizadas em 2008 e 2010), fizeram profundas revisões em seu Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas (PoWPA). Embora se tenham observado avanços – entre satisfatórios e bons – em vários componentes e metas do programa, o avanço no Elemento 2, sobre Governança, Participação, Equidade e Compartilhamento de Benefícios, parece ter deixado a desejar. A COP 9 e a COP 10, portanto, convidaram as Partes a reforçar a aplicação:

- melhorando, diversificando e fortalecendo os tipos de governança de áreas protegidas,
- realizando análises de governança de áreas protegidas,
- agilizando a criação de comitês multissetoriais de assessoria para apoiar a implementação do PoWPA e
- adotando um sistema de relatórios sobre a implementação nacional do PoWPA, que incluía várias perguntas específicas sobre o tema da governança de áreas protegidas.

Especificamente, a COP 10 também recomendou que as Partes:

- façam análises de governança de áreas protegidas usando conjuntos de ferramentas elaborados pelo Secretariado e outras organizações;
- promovam atividades de capacitação sobre a implementação do Elemento 2, e principalmente sobre aspectos de governança de áreas protegidas.

A COP 10 também adotou um Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020, com 20 metas específicas, chamadas de “Metas de Aichi”. Várias delas têm relação direta com a governança de áreas protegidas. A Meta 11 pede uma expansão ambiciosa da conservação de áreas de especial importância para a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos “... geridas de maneira efetiva e equitativa, ecologicamente representativas e satisfatoriamente interligadas, e por outras medidas espaciais de conservação...”. A Meta 14 indica a restauração e a manutenção dos “ecossistemas provedores de serviços essenciais, inclusive serviços relativos a água e que contribuam para a saúde, os meios de vida e o bem-estar ... levando em conta as necessidades de mulheres, comunidades indígenas e locais, e os pobres e vulneráveis”. E a Meta 18 demanda respeito aos conhecimentos, inovações e práticas tradicionais dos povos indígenas e das comunidades locais, e que eles sejam “plenamente integrados e refletidos na implementação da Convenção...”.

Em 2012, a COP 11 enfatizou que as Partes devem “renovar esforços para estabelecer comitês multissetoriais que incluam representantes de povos indígenas e comunidades locais em apoio ao PoWPA, e continuar realizando análise da governança de áreas protegidas para melhorar a gestão de sistemas de áreas protegidas.

Em paralelo ao dito acima, as próprias políticas da UICN também foram bastante aprofundadas, desde o divisor de águas do Plano de Ação e Acordo de Durban de 2003 até a Resolução do Congresso Mundial de Conservação de 2004 sobre a governança dos recursos naturais, bem como outras Resoluções relacionadas à abordagem baseada em direitos à conservação e no respeito e na defesa dos direitos e das capacidades de conservação de povos indígenas e comunidades locais. Em 2004, 2008 e 2011, três volumes das Diretrizes da UICN destacaram o tema da governança de áreas protegidas.⁸ Por fim, o V Congresso Mundial de Conservação, em 2012, adotou como política da organização que uma gama de tipos de governança de áreas protegidas contribuísse para atender à Meta 11 de Aichi, e comprometeu a UICN a ajudar a “desenvolver e implementar um sistema de avaliação voluntária da qualidade da governança de áreas protegidas para explicar e divulgar abordagens inovadoras e eficazes a essa governança”.⁹

Parte 1

Entendendo a governança

Capítulo 1 Conceitos fundamentais

Relatos

Nosso patrimônio, para que todos preservemos

Aissata Sambou mostra dois sacos de ostras muito saborosas, dos magníficos manguezais de Casamance (Senegal). No primeiro, as ostras ainda estão nas conchas, recém-coletadas. No segundo, já foram processadas – retiradas da concha e secas ao sol – e estão prontas para serem consumidas cruas ou cozidas. “Nossas avós costumavam respeitar o período de defeso para a coleta das ostras. De junho a dezembro, ninguém coletava qualquer tipo de marisco, e todos sabiam que era tempo suficiente para os recursos se regenerarem. Também tínhamos lugares aonde nunca íamos, por causa dos espíritos. Sabíamos que era bobagem ir lá... quem fosse estaria procurando problemas. Mas então, muitas coisas mudaram. Vários pescadores vieram de outras partes do país, alguns começaram a pescar dentro do **bolon**¹⁰ dos espíritos, e parecia que as nossas regras deveriam ser esquecidas. O marisco ficou escasso, as pessoas começaram a destruir os manguezais para vender a madeira, e as ostras também sofreram com o impacto. Foram anos difíceis, e parecia que ninguém sabia o que fazer...” Aissata conta a história visivelmente sensibilizada.

“Mas, uns anos atrás, alguns dos nossos homens decidiram que não podiam continuar sem fazer nada enquanto os recursos iam desaparecendo. Eles criaram uma

⁸ Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004a; Dudley, 2008; Lausche, 2011. O segundo volume (Dudley, 2008) foi aprovado em 2012 como política da União (ver resolução 5.040 da IUCN).

⁹ IUCN, 2012b. Ver, também, resolução 5.036 da IUCN.

¹⁰ Termo local em senegalês para se referir a um braço de zona úmida.

Formatado: Realce

Formatado: Realce

associação de pescadores e convocaram muitas reuniões para discutir a situação. Pediram que a comunidade passasse a respeitar as regras de novo, e solicitaram ajuda às autoridades para garantir que a comunidade também fosse respeitada por pessoas de fora. Foi assim que nós estabelecemos nossa Área Conservada Comunitária, que agora abrange muitos *bolons*... o dos espíritos, e também alguns mais próximos das aldeias onde os nossos homens pescam para consumo local e para os mercados próximos, por preços que as nossas famílias podem pagar. Temos até um grande *bolon* onde todo mundo pode pescar, mas só se o barco não tiver motor. Em diola, chamamos tudo isso de **Kapooye Wafolal Wata Nanang** (“nosso patrimônio, para que todos preservemos”) – Kawawana, para ficar mais fácil. Há um grupo de homens que fazem a vigilância depois de ter recebido algum treinamento do Inspetor de Pesca. Eles também foram treinados para monitorar o estoque de peixes algumas vezes por ano, sempre nos mesmos lugares e com o mesmo equipamento. Nós, mulheres, restabelecemos as regras antigas, secamos as ostras ao sol e nos organizamos para vendê-las em conjunto.”

A história da comunidade de Aissata é bastante incomum, não só em Casamance, mas na África como um todo. O fato de ser uma história verdadeira, contudo, poderia indicar uma mudança importante no desenvolvimento das áreas protegidas e seu significado para uma série de comunidades. Essa história nunca teria sido possível se o Senegal não tivesse adotado uma política de descentralização da gestão de seus recursos naturais.¹¹ Com isso, confere-se ao nível mais básico de governo, ou à Comunidade Rural, o poder de declarar determinadas áreas de terra, águas interiores e recursos naturais como Reservas Naturais Comunitárias.¹²

Imagem

© gbf, 2011

Imagem

© gbf, 2011

Essas reservas são criadas com propósitos de conservação, mas também para apoiar os meios de subsistência locais. Em alguns casos, inclusive, sua criação se dá a partir de demandas das comunidades ou de grupos específicos dentro da comunidade rural, às vezes, para proteger sítios naturais sagrados ou locais estabelecidos, restaurados e geridos pela população local com vários objetivos de conservação, de sustento e culturais. Foi exatamente o que aconteceu com Kawawana, criada pela Associação dos Pescadores da Comunidade Rural de Mangagoulack. Kawawana é uma particularidade, uma vez que é a primeira Reserva Natural Comunitária no Senegal a abranger um ambiente costeiro e marinho. Inicialmente, até parecia difícil aplicar os textos de descentralização ao caso, mas o Conselho da Comunidade deu sua aprovação, assim como outras autoridades. Em particular, o Conselho Regional e o Governador de Casamance – cientes, tanto quanto os pescadores locais, de que algo precisava ser feito para combater a degradação dos recursos marinhos e costeiros – assinaram oficialmente a criação de Kawawana e manifestaram seu total apoio. Eles até apoiaram um sistema mediante o qual pescadores locais recém-treinados são

¹¹ Dieng e Ndiaye, 2012.

¹² Os Distritos Rurais no Senegal são chamados de *Communautés Rurales* e têm poder de criar suas *Réserves Naturelles Communautaires*.

reconhecidos como seus agentes oficiais auxiliares, com autoridade para realizar operações de vigilância e confiscar o material de pesca dos infratores. Com pouca ajuda financeira externa, eles dispõem de alguns barcos de madeira e motores pequenos para suas operações de vigilância, que são muito utilizados. Em uma demonstração de compromisso que não perdeu força com o tempo, cada vez que precisam pagar pelo combustível para a operação de vigilância, os homens saem em uma expedição de pesca coletiva.

Imagem

©gbf, 2008.

Imagem

©gbf, 2011.

Aissata acrescenta: “Há tanto peixe, agora, que alguns homens dizem que pescam quatro vezes mais. Todos os tipos de peixes que nós mais gostamos de comer estão de volta... e até os golfinhos voltaram, os que trazem sorte. Alguns homens se queixam de que há tantos golfinhos no rio que eles danificam as redes. Os golfinhos gostam tanto quanto nós da Área Conservada Comunitária... Eu me lembro que eles tinham quase desaparecido de lá, mas, na noite anterior à inauguração oficial de Kawawana, quando muitas autoridades vieram de Ziguinchor, as anciãs foram colocar os fetiches que protegem Kawawana. No dia seguinte, os golfinhos vieram e cumprimentaram os homens que estavam fazendo as demarcações. Eu os vejo com frequência, quando vou coletar ostras, e vejo muitas aves.”¹³

1. Conceitos fundamentais

Onde quer que as decisões estejam sendo tomadas, e o poder e a autoridade, exercidos, há alguma forma de “governança” em funcionamento. Isso se aplica à gestão dos recursos naturais em geral e às áreas protegidas em particular. O poder e a capacidade de tomar decisões têm grande influência sobre a concretização dos objetivos das áreas protegidas, o compartilhamento de responsabilidades, os direitos, os custos e benefícios, bem como a construção e a manutenção de apoio – seja ele financeiro, político ou das comunidades que vivem dentro e em torno das áreas protegidas em questão. O processo de entender e, se necessário, aprimorar a governança é fundamental para a conservação eficaz. O Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas (PoWPA), da CDB, direcionou sua atenção ao tema da governança para áreas protegidas e conclamou todos os setores da sociedade que têm relação com o tema a se envolver, incluindo governos, povos indígenas e comunidades locais, ONGs conservacionistas e financiadores, bem como atores privados. Alguns dos conceitos introduzidos pelo plano são resumidos abaixo.

1.1 Governança de áreas protegidas no Programa de Trabalho em Áreas Protegidas (PoWPA) da CDB

¹³ Aissata Sambou, comunicação pessoal, 2011; e Salatou Sambou, comunicação pessoal, 2012.

O objetivo central do PoWPA é construir “uma rede global de sistemas de áreas protegidas nacionais e regionais abrangentes, representativos e geridos de forma eficaz”. A adoção do programa, em 2004, foi um passo histórico para enfrentar o desafio ético e prático representado pelo atual declínio acelerado da biodiversidade em nível global. O programa vai mais longe do que as iniciativas anteriores de conservação global, ao trazer a governança para o centro do planejamento e da implementação. Em sua decisão de criar o PoWPA, as Partes da CDB fizeram referência explícita a “má governança”¹⁴ como um dos obstáculos à concretização dos objetivos das áreas protegidas. Para enfrentar isso, enfatizaram uma série de conceitos fundamentais relacionados à governança de áreas protegidas, incluindo:¹⁵

- **Participação:** garantir a plena e efetiva participação dos detentores de direitos e interessados diretos envolvidos com o tema, incluindo povos indígenas, comunidades locais e atores habilitados em função de direitos consuetudinários e considerações de igualdade de gênero e social, em: avaliações nacionais sobre formas adequadas de conservação, planejamento e tomada de decisões a partir de locais específicos, desenvolvimento de políticas nacionais, e identificação de conhecimentos, recursos e instituições pertinentes. Sempre que necessário, deve-se incluir a remoção de barreiras à participação através da introdução de leis, políticas, capacidades e recursos, de modo que todos os detentores de direitos e interessados diretos possam participar efetivamente, se assim o desejarem.
- **Inovação:** abrir caminho para que novos tipos de governança para áreas protegidas sejam reconhecidos juridicamente, geridos de forma eficaz e promovidos através de políticas e mecanismos financeiros, institucionais e comunitários. Os tipos incluem: áreas protegidas geridas por agências governamentais em vários níveis, áreas protegidas sob governança compartilhada, áreas protegidas privadas, e territórios e áreas conservados por povos indígenas e comunidades. Todos têm potencial para realizar a conservação da biodiversidade.
- **Respeito:** garantir a atenção e o respeito aos direitos, às necessidades de subsistência e às capacidades e contribuições para a conservação das pessoas que vivem dentro e em torno de áreas protegidas, principalmente com relação a conhecimentos, práticas e instituições locais dos povos indígenas e das comunidades locais.
- **Compartilhamento de benefícios:** assegurar que existam mecanismos em funcionamento para avaliar custos, benefícios e impactos econômicos e socioculturais decorrentes da criação e da gestão de áreas protegidas, e compartilhá-los de forma equitativa, principalmente com povos indígenas e comunidades locais. Os benefícios incluem aqueles relacionados ao acesso a recursos naturais, como os genéticos, e os voltados a compensar os custos

¹⁴ Decisão VII.28, parágrafo 17, da CBD, Kuala Lumpur, 2004.

¹⁵ O texto completo do Programa de Trabalho com Áreas Protegidas da CBD está disponível (em inglês) em <http://www.cbd.int/protected/pow/learnmore/intro/>.

resultantes de regimes de conservação, quando for o caso.¹⁶ Os benefícios podem assumir a forma monetária ou não.

- **Consentimento livre, prévio e informado:** solicitar consentimento livre, prévio e informado antes de reassentar comunidades indígenas ou alterar seu acesso a recursos naturais como consequência da criação ou da gestão de áreas protegidas, de acordo com leis nacionais e obrigações internacionais aplicáveis.¹⁷
- **Princípios de governança:** seguir princípios amplos de “boa governança” na tomada de todas as decisões relacionadas a áreas protegidas, incluindo: respeito pelos direitos e pelo estado de direito; promoção de diálogo construtivo e acesso justo à informação, responsabilização na tomada de decisões, e existência de instituições e procedimentos para a solução justa em conflitos.

Imagem

Parque Nacional de Ruaha, no sul da Tanzânia, logo após as chuvas. © Nigel Dudley.

1.2 Áreas protegidas

A União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) define uma área protegida como: “... *um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, com objetivo específico e manejado através de meios eficazes, sejam jurídicos ou de outra natureza, para alcançar a conservação da natureza no longo prazo, com serviços ecossistêmicos e valores culturais associados*”.¹⁸ Para desmembrar essa definição, a Tabela 1 examina separadamente cada palavra ou frase, e as duas últimas colunas exploram questões relacionadas ao tema da governança, fazendo perguntas e apresentando exemplos que serão tratados de forma mais aprofundada posteriormente, neste volume. As áreas protegidas são um componente essencial das estratégias de conservação, mas, como descrito claramente no Programa de Trabalho em Áreas Protegidas (PoWPA), devem ser integradas à paisagem terrestre e marinha mais ampla, bem como às preocupações da sociedade em geral, para que possam ter êxito no longo prazo. Na Tabela 1, na página seguinte, pode-se ver que a definição de áreas protegidas engloba um conjunto impressionantemente diverso de situações. Também fica claro, contudo, que algumas áreas, por não terem uma fundamentação implícita ou explícita para a conservação da biodiversidade ou não garantirem essa conservação no longo prazo, simplesmente não se enquadram na definição. Em todos os casos, há questões fundamentais relacionadas a como e por quem as decisões são

¹⁶ Esses benefícios podem derivar do uso dos recursos genéticos das áreas protegidas, mas também do conhecimento tradicional que os povos indígenas e as comunidades locais envolvidos têm sobre o tema.

¹⁷ Ver Decisão VII.28 da CBD, parágrafo 2.2.5, Kuala Lumpur, 2004.

¹⁸ Ver Dudley, 2008. O Artigo 2 da Convenção sobre a Diversidade Biológica define uma área protegida como “*uma área geográfica definida, que é designada ou regulamentada, e gerida para atingir objetivos específicos de conservação*”. Há um acordo tácito entre o Secretariado da CDB e a UICN de que as duas definições são totalmente compatíveis, e o Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas da CDB reconhece explicitamente as categorias de gestão de áreas protegidas e os tipos de governança da UICN. A definição da UICN será usada como base para estas Diretrizes.

tomadas. Essas questões precisam ser devidamente compreendidas e suas implicações, abordadas.

Imagem

Um martim pescador de capuz marrom (*Halcyon albiventris*) contempla a vida no Parque Nacional de Douli Conkouati, República do Congo. © Christian Chatelain, 1995.

Tabela 1. Desmembrando a definição de área protegida para entender suas dimensões de governança

| Termo | O que significa? | Questões de governança | Exemplos |
|---------------------------------------|---|---|--|
| Espaço geográfico claramente definido | Um “espaço” inclui terra, águas interiores, zonas marinhas e costeiras ou uma combinação de duas ou mais destas. Também existem três dimensões onde podem ser aplicadas regras específicas de conservação, por exemplo, quando o espaço aéreo acima de uma área protegida está protegido contra aeronaves que voem baixo, ou em áreas marinhas protegidas, quando uma certa profundidade da água é protegida ou o fundo do mar é protegido, mas a água acima não o é; diferentemente, áreas do subsolo, por vezes, <i>não</i> são protegidas (por exemplo, estão abertas a mineração). “Claramente definido” implica uma área definida em termos espaciais, com limites acordados e demarcados. Esses limites podem ser definidos por características físicas que se deslocam ao longo do tempo (por exemplo, margens de rios) ou por diferentes decisões negociadas sobre ações de gestão (por exemplo, zonas sem captura acordadas e fisicamente demarcadas). | Quem define o espaço geográfico a ser “protegido”? Quem traça e demarca os limites? Quem pode modificá-los, e como? | Como acontece com muitos territórios indígenas conservados no mundo todo, os Parques tribais Tla-o-qui-aht, na Columbia Britânica (Canadá), são unidades de gestão baseadas em características da paisagem e uma longa história de relações entre as comunidades envolvidas e com os recursos naturais, como bacias hidrográficas definidas pelos Ancestrais e adaptadas à situação de hoje. A Ilha Meares, parte do território tradicional Tla-o-qui-aht, foi declarada formalmente como parque tribal em 1984, por um pronunciamento dos chefes hereditários Hawiuh. Em 2007, as Primeiras Nações Tla-o-qui-aht deram vários passos necessários para formalizar diversas bacias hidrográficas como Parques Tribais. ¹⁹ |
| Reconhecido | A proteção pode incluir uma gama de tipos de governança declarados por pessoas ou identificados | Como a área protegida é reconhecida? Por quem? Consideremos modalidades de | O Parque Nacional de Keoladeo foi criado inicialmente como uma reserva de caça a patos para os marajás locais, e hoje é |

¹⁹ Tla-o-qui-aht First Nations, 2012.

| | | | |
|-------------------------|---|---|---|
| | <p>pelo governo. Todos esses locais, no entanto, devem ser reconhecidos por meios jurídicos ou outros que sejam eficazes (por exemplo, inclusão no Banco de Dados Mundial de Áreas Protegidas), proporcionando, assim, mais proteção contra ameaças.</p> | <p>reconhecimento formais e informais e diferentes níveis de reconhecimento, incluindo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • pela sociedade como um todo • por autoridades consuetudinárias locais e/ou jurídicas • por autoridades nacionais • por órgãos governamentais que incluam vários países | <p>reconhecido pelo governo indiano como Parque Nacional, e pela UNESCO como Patrimônio Mundial.</p> <p>A Área Protegida Indígena (IPA) Anindilyakwa foi autodeclarada pelas comunidades indígenas no arquipélago de Groote Eylandt – uma das muitas IPAs autodeclaradas reconhecidas pelo governo australiano.²⁰</p> <p>A Khonoma Nature Conservancy, em Nagaland (Índia), foi criada por um Conselho de Aldeia. Hoje, é reconhecida pela administração do Estado, que proporciona um regime de benefícios, e pela comunidade conservacionista, que classificou a unidade de conservação como uma Área Importante para a Preservação de Aves.</p> |
| Com objetivo específico | <p>Implica o compromisso específico obrigatório com a conservação no longo prazo, por exemplo, através de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convenções e acordos internacionais • Acordos supranacionais (por exemplo, dentro da União Europeia) • Leis nacionais, estaduais e locais • Direito consuetudinário • Convênios de ONGs • Fundos Privados e políticas de empresas • Sistemas de certificação | <p>Quem define o objetivo específico de conservação da terra e dos recursos? Como?</p> <p>Por meios jurídicos? Através de leis e regras consuetudinárias?</p> <p>A decisão é imposta por lei? É voluntária?²¹</p> | <p>Na Argentina, vários proprietários de terras na fronteira com o Parque Nacional El Rey participaram da elaboração do plano de manejo para a área protegida pelo governo, que é bem pequena (55.000 ha), mas muito importante para a proteção de nascentes, bem como de antas e outros mamíferos, e da alta diversidade de aves no Corredor Chaco-Yungas. Como não existe uma zona de amortecimento oficial, os proprietários de áreas limítrofes a El Rey se agruparam e concordaram voluntariamente em destinar grande parte de suas terras a objetivos de conservação.</p> |
| Manejado | <p>Pressupõe algumas medidas ativas para a conservação dos valores naturais (e possivelmente, outros) para os quais a área protegida foi criada; observe que “manejar” pode incluir uma série de estratégias, desde deixar a área</p> | <p>Quem elabora e aprova as normas relativas aos recursos naturais ou o plano de manejo, onde existir?</p> <p>Quem nomeia os gestores responsáveis pela aplicação das</p> | <p>O plano de manejo do Parque Nacional Apaporis, na Colômbia, está sendo desenvolvido em conjunto pelas autoridades indígenas locais e o Serviço Nacional de Parques.</p> <p>Em Belize, o governo delega responsabilidades pela gestão da área protegida a</p> |

²⁰ Governo Australiano, 2012.

²¹ Lausche, 2011.

| | | | |
|--|---|--|---|
| | completamente intocada até agir em várias questões, incluindo uso de recursos, manutenção e restauração de habitats, etc. O termo “manejo ativo” é usado, às vezes, para caracterizar o último caso citado. ²² | regras e/ou do plano? Qual é o alcance das decisões dos gestores na interpretação das regras e/ou do plano? | organizações comunitárias e/ou ONGs, como a Belize Audubon Society, responsável pelo Parque Nacional Guanacaste. No Parque Nacional do Arquipélago, na Finlândia, os agricultores que manejam suas terras de modos tradicionais são chamados pela agência nacional para ajudar na manutenção de espécies de flores associadas aos campos. |
| Meios eficazes, sejam jurídicos ou de outra natureza | Significa que as áreas protegidas devem ser declaradas oficialmente (ou seja, reconhecidas pelas leis formais), reconhecidas por meio de uma convenção ou acordo internacional, ou geridas por outros meios eficazes, tais como decisões de um proprietário de terras, regras tradicionais para uma área conservada por comunidade ou políticas de organizações não governamentais. | A autoridade, a responsabilidade e a prestação de contas relativa à área são oficializadas na legislação? São regulamentadas por acordos específicos ou processos, instituições e meios consuetudinários? Como as regras são formuladas e aplicadas? | Kawawana, uma área conservada pela comunidade em Casamance (Senegal), foi criada e conservada voluntariamente por moradores locais – mulheres que colocavam fetiches visíveis em áreas de entrada e homens que realizavam operações de vigilância. O Conselho Regional, o governador e as autoridades nacionais de pesca deram seu apoio posteriormente, e a organização comunitária que criou a Kawawana tem agora poder de aplicar as regras nacionais e locais de pesca, e de confiscar materiais de pescadores que violem essas regras. |
| Alcançar | Implica algum nível de efetividade – um elemento muito solicitado por vários gestores de áreas protegidas e outros. Embora a categoria de gestão ainda tenha que ser determinada pelo objetivo principal, a efetividade da gestão será registrada progressivamente no Banco de Dados Mundial de Áreas Protegidas e, com o tempo, passará a ser um critério a contribuir com a sua identificação e seu reconhecimento. | Quem decide como implementar o plano ou as regras de gestão e manejo? Quem decide o que é “efetivo”? Quem define os indicadores? Quem é responsável por monitorar e avaliar os resultados? Quem decide sobre eventuais mudanças necessárias no plano ou nas práticas de gestão e manejo? | As decisões da CDB exigem que as Partes realizem avaliações da efetividade da gestão. Em Dhimurru, uma Área de Proteção Indígena no norte da Austrália, uma combinação de conhecimento ecológico tradicional e monitoramento da fauna e flora silvestres tem embasado o manejo adaptativo das tartarugas marinhas e mantido sua população estável, mesmo em épocas de importantes mudanças ambientais. ²³ |
| Longo prazo | As áreas protegidas devem ser geridas de forma | Quem desenvolveu a visão de como deve ser | Os países diferem em suas formas de abordar esta |

²² Lausche *et al.*, 2013.

²³ Hoffman, *et al.*, 2012.

| | | | |
|-------------|--|---|---|
| | perpétua e não como uma estratégia de gestão de curto prazo ou temporária. | a área protegida “no longo prazo”? O que realmente significa “no longo prazo”? Que garantias existem de que a área protegida vai realmente existir no longo prazo? Quem prestará contas disso? | questão. A Colômbia incluiu a “perpetuidade” ²⁴ dos parques nacionais em sua Constituição. Na Suíça, a cada 25 anos, os cantões votam se devem permanecer dentro de algumas das paisagens protegidas do país. |
| Conservação | No contexto desta definição, conservação se refere à manutenção <i>in loco</i> de ecossistemas e habitats naturais e seminaturais, bem como de populações viáveis de espécies em seu entorno natural e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nas áreas onde desenvolveram suas propriedades específicas. Como observado na Estratégia Mundial para a Conservação de 1980, isso pode ser alcançado por meio de preservação, uso sustentável, restauração e valorização dos ambientes naturais. | Quem decide o que deve ser conservado prioritariamente, e como? | O Parque Natural de Somiedo, na Espanha, é voltado à manutenção de populações viáveis de ursos e tetrazes, mas também aos objetivos mais amplos de preservar todo o ecossistema em funcionamento. Os planos de manejo foram elaborados em estreita colaboração com as pessoas da comunidade, em particular com relação a questões ligadas à agricultura e ecoturismo. ²⁵ |
| Natureza | Neste contexto, a palavra <i>natureza</i> sempre se refere à biodiversidade, em níveis de genética, espécies e ecossistemas, e muitas vezes também diz respeito a geodiversidade, relevo e valores naturais mais amplos, em nível de paisagem terrestre e marinha. | Quem estabelece a definição de “natureza” ²⁶ a ser aplicada? Quem interpreta a definição para que seja aplicada a políticas, mandatos ou locais específicos? | Embora existam muitas interpretações diferentes de natureza, os valores de biodiversidade, culturais e espirituais costumam coincidir. ²⁷ Por exemplo, a partir de 2012, constatou-se que um grande número de Áreas-Chave para a Biodiversidade nas Filipinas se sobrepunham a áreas de |

²⁴ Mais precisamente, o termo que consta do artigo 63 da Constituição colombiana significa que a terra “é inalienável, imprescritível e inibargável” ou, em outras palavras, que “não há data final definida” para as áreas protegidas (“Os bens de uso público, os parques naturais, as terras comuns de grupos étnicos, as terras de resguardo, o patrimônio arqueológico da Nação e os demais bens que determine a lei são inalienáveis, imprescritíveis e inibargáveis”) (Juan Carlos Riascos, comunicação pessoal, 2012).

²⁵ Alba, 2012.

²⁶ Uma ampla análise comparativa do significado da palavra “natureza” em diferentes culturas está sendo preparada (Josep-Maria Mallarach e Veronica Sartore, comunicação pessoal, 2012).

²⁷ Mallarach, 2012.

| | | | |
|------------------------------------|--|---|---|
| | | | significado espiritual para povos indígenas. ²⁸ |
| Serviços ecossistêmicos associados | Neste caso, significa serviços ecossistêmicos que estejam relacionados ao objetivo de conservação da natureza, mas não interfiram nele. Podem incluir a prestação de serviços, como alimentação e água, serviços de regulação, como no caso de inundações, seca, degradação da terra e doenças, serviços de apoio, como formação de solos e ciclagem de nutrientes, e serviços culturais, benefícios recreativos, espirituais, religiosos e outros imateriais. | Quem se beneficia desses “serviços”? Quem assume o ônus de sua manutenção, incluindo os custos de oportunidade relacionados? | Cerca de 80% da população de Quito (Equador) recebem água potável de duas áreas protegidas: as Reservas de Antisana e Cayambe-Coca. A companhia de água paga as comunidades locais para que mantenham intactas as bacias hidrográficas florestadas. O Parque Nacional de Sundarbans, em Bangladesh (Categoria IV), ajuda a proteger a costa contra as inundações. Infelizmente, apenas as comunidades locais parecem arcar com o fardo dos custos de oportunidade decorrentes do não uso dos recursos do Parque, enquanto a conservação de animais dentro dele beneficia uma variedade muito maior de interessados diretos. |
| Valores culturais | Incluem aqueles que não interferem no resultado da conservação (todos os valores culturais em uma área protegida devem cumprir este critério), incluindo, em especial: aqueles que contribuem para os resultados de conservação (por exemplo, práticas tradicionais de manejo das quais espécies importantes se tornaram dependentes), e aqueles que estão, eles próprios, ameaçados. | Cultura de quem? Quem se beneficia dos “valores culturais” conservados? Como são tomadas as decisões para conservar ou promover certos valores culturais em detrimento de outros? | O Parque Nacional de Jiuzhaigou (China) recebe três milhões de visitantes por ano. Como resultado, os meios de subsistência dos habitantes do vale mudaram muito nas últimas décadas. Embora as atividades tradicionais (por exemplo, pastoreio) tenham sido proibidas no interior do parque, surgiram novas atividades (como fotos tiradas de turistas em trajes tradicionais), acelerando mudanças profundas na cultura local. Muitos Povos Indígenas – na Amazônia, na África Central e no Pacífico – têm visões de mundo mais complexas do que simples separações entre “natureza” e “cultura”; ²⁹ suas diferenças conceituais e práticas em relação à comunidade conservacionista que tende a usar este volume precisam ser entendidas e |

²⁸ Nelson Devanadera, (áreas protegidas e Wildlife Bureau), comunicação na Conferência “*Nature in the Footsteps of our Ancestors*”, Manila, março de 2012.

²⁹ Viveiros de Castro, 2012.

1.3 Categorias de gestão de áreas protegidas da UICN

Considerando-se que as áreas protegidas são estabelecidas por várias razões, a UICN identifica seis categorias com base em seus principais objetivos de gestão, e o PoWPA convida as Partes envolvidas na CDB a aplicar essas categorias a seus sistemas de áreas protegidas. As categorias são úteis como padrão global para a definição, o registro e a comunicação sobre áreas protegidas, e são a base para a inclusão na lista de Áreas Protegidas da ONU e no Banco de Dados Mundial de Áreas Protegidas (WDPA), mantido pela UICN e pelo Centro Mundial de Monitoramento da Conservação do PNUMA (UNEP-WCMC).

Os nomes dados a cada uma das categorias na tabela abaixo são para uso internacional. Na prática, cada país e região do mundo têm formas diferentes de identificar e designar as áreas protegidas, em ambientes terrestres, de água doce, bem como costeiros e marinhos. Por isso, há centenas de nomes dados a formas individuais de áreas protegidas, incluindo "parques nacionais", "reservas naturais", "áreas conservadas por comunidades", "reservas florestais", "santuários marinhos" e outras semelhantes. Várias iniciativas internacionais para proteger habitats importantes geraram novas designações, como Reservas da Biosfera, Patrimônios Mundiais, Zonas Úmidas de Importância Internacional (Sítios Ramsar) ou Áreas-Chave para a Biodiversidade.³⁰ O conjunto de categorias de gestão na Tabela 2 apresenta uma "linguagem comum" ou universal para descrever áreas protegidas em escala global, independentemente de sua designação ou descrição. Uma vez classificadas em termos do sistema de categorias da UICN, as áreas protegidas podem ser mais facilmente agrupadas e comparadas, permitindo uma melhor compreensão da natureza e da extensão da proteção em níveis nacional, regional e global. Em alguns casos, os complexos de áreas protegidas (como reservas da biosfera ou áreas de conservação transfronteiriças) incluem áreas protegidas de diferentes categorias.

Embora a Tabela 2 mencione objetivos de gestão específicos, é de entendimento geral que qualquer área que seja declarada área protegida *segundo qualquer uma das categorias acima* deve visar o cumprimento dos seguintes objetivos:³¹

- conservar a composição, a estrutura, a função e o potencial evolutivo da biodiversidade;
- contribuir para estratégias regionais de conservação (como reservas-núcleo, zonas de amortecimento, corredores, *stepping-stones* para espécies migratórias, etc.);
- manter a diversidade da paisagem ou do habitat, e de espécies e ecossistemas associados;

³⁰ *Área-chave para a biodiversidade* é uma expressão que ainda não tem uma definição aceita de comum acordo pela UICN ou a CDB, mas tem sido usada com frequência, inclusive pela UICN.

³¹ Dudley, 2008.

- ter tamanho suficiente para garantir a integridade e a manutenção das metas de conservação especificadas no longo prazo ou poder ser aumentada para alcançar esse propósito;
- manter os valores que lhe foram atribuídos com perpetuidade;
- operar sob a orientação de um plano de manejo e de um programa de monitoramento e avaliação que deem apoio à gestão adaptativa;
- possuir um sistema de governança claro, eficaz e equitativo.

Imagem

Muitos povos indígenas têm visões de mundo mais complexas do que simples separações entre “natureza” e “cultura”. No arquipélago dos Bijagós, na Guiné-Bissau, esta dança transforma as pessoas em peixes-espada, tubarões e outras criaturas marinhas. © gbf, 2009.

Tabela 2. **Categorias de áreas protegidas da UICN**

| Categoria e Nome Internacional da área protegida | Objetivos de Gestão |
|---|---|
| Ia – Reserva natural estrita | Áreas estritamente protegidas, destinadas a conservar a biodiversidade e, possivelmente, características geológicas/geomorfológicas, onde a visitação, o uso e os impactos humanos são limitados e controlados estritamente para garantir a proteção dos valores de conservação. Servem como áreas de referência indispensáveis para pesquisa científica e monitoramento. |
| Ib – Área silvestre | Áreas grandes, não modificadas ou ligeiramente modificadas, que mantêm seu caráter e influência naturais, sem habitação humana permanente ou significativa, protegidas e geridas para preservar sua condição natural. |
| II Parque nacional (proteção de ecossistemas; proteção de valores culturais) | Grandes áreas naturais ou quase naturais que protegem os processos ecológicos de grande porte, juntamente com o complemento de espécies e ecossistemas característicos da área, que também proporcionam uma base para oportunidades espirituais, científicas, educativas, recreativas e de visita que sejam ambiental e culturalmente compatíveis. |
| III Monumento natural | Áreas destinadas a proteger um monumento natural específico, que podem ser um elemento do relevo, uma montanha submarina, uma caverna ou mesmo uma característica viva, como uma mata antiga. Costumam ser áreas bastante pequenas e ter alto valor de visitação, histórico ou cultural. |
| IV Área de Manejo de habitats/espécies | Áreas com objetivo específico de conservação de determinadas espécies ou habitats. Muitas áreas protegidas da Categoria IV necessitam de intervenções de manejo regulares e ativas para cumprir seus objetivos. |
| V Paisagem terrestre/marinha protegida | Uma área onde a interação entre pessoas e natureza ao longo do tempo produziu um caráter distinto e valores ecológicos, biológicos, culturais e estéticos importantes, e onde salvaguardar a integridade dessa interação é vital para conservar a natureza e sustentar outros valores. |
| VI Áreas protegidas, com uso sustentável dos recursos naturais | Áreas protegidas que conservam ecossistemas e habitats, junto a valores culturais associados e sistemas tradicionais de manejo de recursos naturais. Geralmente são grandes, com a maior parte em condição natural e uma parte sob manejo sustentável de recursos naturais. O baixo nível de uso não industrial de recursos naturais, compatível com a conservação da natureza, é considerado um dos principais objetivos dessa área protegida. |

Imagem

Um órgão de governança geralmente é responsável por levar a cabo uma determinada missão ou um conjunto de objetivos. © Stan Jones.

Todas as áreas protegidas também devem visar, quando for o caso:

- conservar importantes características da paisagem, da geomorfologia e da geologia;
- prestar serviços ecossistêmicos regulatórios, incluindo amortecimento contra os impactos da mudança do clima;
- conservar áreas naturais e de valor estético que tenham importância nacional e internacional para fins culturais, espirituais e científicos;
- proporcionar benefícios sustentáveis a comunidades residentes e locais, em consonância com os outros objetivos de gestão;
- proporcionar benefícios recreativos coerentes com os outros objetivos de gestão;
- facilitar atividades de pesquisa científica de baixo impacto e monitoramento ecológico que sejam relacionadas e coerentes com os valores da área protegida;
- usar estratégias de gestão adaptativa para melhorar a efetividade de manejo e a qualidade da governança ao longo do tempo;
- ajudar a proporcionar oportunidades educativas (incluindo aquelas relacionadas a abordagens de gestão)
- ajudar a gerar apoio público à conservação.

1.4 Governança de áreas protegidas

Durante a última década, o termo “governança” tem crescido em importância e é usado em muitos contextos,³² incluindo o das áreas protegidas. Conforme definido no quadro ao lado, ele se refere a princípios, políticas e regras sobre a tomada de decisões – todos claramente relevantes no caso de áreas protegidas. Porém, o conceito é tão rico que, a exemplo do próprio conceito de área protegida, precisa ser “desmembrado” para que seu sentido seja entendido. Nas seções seguintes, examinamos várias maneiras nas quais a governança pode ser analisada: por **atores fundamentais (detentores de direitos e interessados diretos)**, por **instrumentos e poderes**, e por **níveis de tomada de decisões**. Nenhum indicador emerge isolado dessa análise, mas sim, como será mostrado na Parte 2 destas Diretrizes, ideias surgem quando se combina uma análise de tipos e da qualidade da governança com uma análise espacial da situação da conservação, de danos e ameaças às áreas protegidas e outras medidas de conservação eficazes na paisagem terrestre e marinha. Além disso, o nosso entendimento da governança se altera na medida em que todos esses parâmetros mudam com o tempo: os papéis dos atores, os instrumentos e os poderes à sua disposição, e os níveis de tomada de decisões em que se envolvem. Devido a isso, a governança é mais semelhante a um **processo** do que a uma situação estática.

Governança e gestão estão intimamente ligadas, mas – como mostra a Tabela 3 – é possível diferenciá-las. Essa distinção ajuda a esclarecer o que é governança.³³

Governança

³² Para revisões gerais, ver Weiss, 2000 e Kitthananan, 2006.

³³ Borrini-Feyerabend, 2003.

Interações entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder e as responsabilidades são exercidos, como as decisões são tomadas e como cidadãos ou outros interessados diretos manifestam sua opinião.³⁴

A gestão de qualquer área protegida envolve diferentes atores, instrumentos e poderes, e está presente em vários níveis das regras e da tomada de decisões – das estruturas de políticas internacionais a acordos orçamentários nacionais e de planos regionais de uso da terra a decisões cotidianas que afetam os meios de subsistência de pessoas que residem dentro de áreas protegidas ou próximo a elas.³⁵ Portanto, diferentes instituições tomam decisões de governança acerca de diferentes questões: por exemplo, uma agência pode estabelecer a área protegida, outra pode instituir o zoneamento e as regulamentações associadas, e uma terceira pode aplicar as leis de direitos humanos ou a legislação sobre espécies ameaçadas de extinção. Questões relativas a posse legal e consuetudinária (por exemplo, quem detém os direitos legais ou consuetudinários sobre a terra e os recursos) são obviamente importantes, mas não constituem o único determinante da governança.³⁶

Tabela 3. Qual é a diferença entre gestão e governança?

| | |
|------------|---|
| Gestão | <p>...está relacionada a...</p> <ul style="list-style-type: none"> – o que se faz em busca de determinados objetivos – os meios e ações para alcançar esses objetivos |
| Governança | <p>...está relacionada a...</p> <ul style="list-style-type: none"> – quem decide quais são os objetivos, o que fazer para atingi-los, e com que meios – como essas decisões são tomadas – quem detém o poder, a autoridade e a responsabilidade – quem deve (ou deveria) prestar contas |

Na verdade, costuma existir um misto de sistemas de posse em áreas protegidas sob diferentes regimes de governança. Mas, enquanto as influências jurídicas, consuetudinárias e sociopolíticas variam muito, as **decisões fundamentais de governança** para uma área protegida são as que se relacionam mais diretamente a biodiversidade, recursos naturais e pessoas. Elas³⁷ incluem:

- estabelecer que o território ou área marinha será “conservado”³⁸ e esclarecer sua extensão e seu perímetro globais;
- estabelecer sua meta (visão) de longo prazo, seu principal objetivo de gestão (e categoria de gestão da UICN) e como estes se relacionam com os meios de subsistência e o desenvolvimento locais;
- estabelecer um sistema de zoneamento para a área, possivelmente incluindo diferentes regras de governança e manejo;³⁹

³⁴ Graham *et al.*, 2003.

³⁵ Alguns salientam que se devem diferenciar direitos substantivos, direitos processuais e competências que afetam decisões (Alexander Paterson, comunicação pessoal, 2012).

³⁶ Lausche, 2011, pag. 99. Incentivamos os leitores a consultar o volume, que aborda a governança do ponto de vista jurídico, como parte dos sistemas jurídicos descritos de forma mais ampla.

³⁷ Não significa que todas essas decisões precisem ser tomadas em todos os casos. Muitas áreas protegidas não têm plano de manejo, zoneamento, sistema de monitoramento nem mecanismos para o cumprimento das leis nacionais ou internacionais.

³⁸ Referimo-nos, aqui, à definição de conservação incluída na Estratégia de Conservação Mundial (IUCN, UNEP and WWF, 1980), ver a Seção 2, abaixo.

- aprovar um plano e/ou regras de manejo, decidindo quem vai implementá-las, e garantir os recursos humanos e financeiros para ir em busca dos objetivos de manejo e/ou para aplicar as regras;
- estabelecer a forma de monitorar, avaliar e ajustar o plano de manejo e o processo de implementação à luz dos resultados (gestão adaptativa);
- determinar a forma como o estado de direito e a legislação internacional mais ampla (incluindo os direitos humanos e dos povos indígenas) devem ser respeitados e aplicados dentro e em torno da área protegida.

Essas decisões são cruciais para atingir os objetivos da área protegida (efetividade de gestão),⁴⁰ determinar o compartilhamento de custos e benefícios resultantes (equidade), ajudar a prevenir ou gerir conflitos sociais e afetar o nível de apoio dado à área protegida por órgãos de governo, políticos, o setor privado e as pessoas e comunidades mais diretamente interessadas. A questão central é **quem detém autoridade e responsabilidade e deve prestar contas pelas decisões fundamentais para uma determinada área protegida de acordo com meios jurídicos, consuetudinários ou outros meios legítimos.**⁴¹ Porém, a governança não é só uma questão de quem detém autoridade na prática, ou seja “de direito”, mas também de quem toma decisões “de fato”, e de como essas decisões são tomadas. Assim, as questões de governança vão além de uma atribuição formal de autoridade e responsabilidade; elas também incluem questões relacionadas a processos formais e informais de tomada de decisões e os papéis das instituições formais, consuetudinárias e específicas de cada cultura. Por exemplo, na República Democrática do Congo (RDC), as áreas protegidas estão formalmente sob controle do Instituto Congolês de Conservação da Natureza e seguem prioridades nacionais determinadas através de procedimentos de base científica. Na prática (de fato), no entanto, algumas áreas protegidas estão à mercê de caçadores ilegais e forças guerrilheiras, e grande parte da atividade de conservação que ocorre nessas áreas é realizada por comunidades locais e povos indígenas, segundo práticas e regras tradicionais (por exemplo, o respeito estrito a determinados animais ou locais).

De direito ou de fato?

Usamos esses termos para distinguir entre o que é prescrito e reconhecido pela lei (de direito) e o que realmente acontece na vida real (de fato). Os termos significam “em lei” e “na prática”, respectivamente.

Imagem

³⁹ Por exemplo, diferentes atores com autoridade sobre as regras de acesso aos recursos naturais ou com responsabilidades de vigilância e monitoramento sobre diferentes zonas. Na verdade, zonas de manejo com diferentes tipos de governança da UICN podem estar inseridas dentro da mesma área protegida (ver a Seção 4).

⁴⁰ Leverington *et al.*, 2010.

⁴¹ SCBD, 2004, página 100. Alguns autores desenvolveram tipologias muito mais complexas e sofisticadas envolvendo combinações de múltiplas variáveis, como “propriedade”, “fonte de renda” e “órgão de gestão” (Eagles, 2009) ou “fonte”, “alocação” e “exercício da autoridade” dentro de uma área protegida (Paterson, 2011). Essas tipologias proporcionam distinções mais detalhadas entre tipos de governança, mas não se prestam facilmente a aplicabilidade e uso amplos.

Uma fonte sagrada encontrada dentro de uma área protegida pelo Estado no Camboja, embora protegida pela lei (de direito), foi contaminada na prática (de fato) por causa da prospecção e da exploração de indústrias extrativas. © gbf, 2004.

Imagem

Itebero é uma aldeia na fronteira do Parque Nacional de Kahuzi Biega, na República Democrática do Congo. A população local batwa tem conhecimentos, habilidades e capacidades que podem ser muito valiosas para a governança, a gestão e a fiscalização do Parque. © Christian Chatelain, 2013.

Nesse sentido, a conservação de fato pode ser menos eficaz do que a prevista em lei (porque a lei não é aplicada devido a violência, falta de capacidade, ausência de vontade política, corrupção, etc.), mas, em algum momento, ela pode ir além da lei, gerando respeito por regras extremamente rígidas, como acontece, às vezes, quando as comunidades tomam iniciativas por conta própria.⁴² Embora as situações de conflito como esta sejam extremas, não é incomum encontrar disparidade entre as regras “de direito” e a prática “de fato.”

A governança de um sistema de áreas protegidas ou de um local específico deve ser analisada, avaliada e, se possível, melhorada para que funcione melhor para a conservação e tenha um impacto mais equitativo sobre os meios de subsistência das pessoas. Para manter análises e avaliações o mais simples possível, recomendamos o uso de duas dimensões principais⁴³: i) o **tipo de governança da área protegida**, ou seja, quem possui autoridade, responsabilidade e deverá prestar contas pelas principais decisões, independentemente do processo usado; e ii) a **qualidade da governança**, ou seja, até onde os princípios acordados são seguidos no processo de tomada de decisões. Embora os regimes de governança para áreas protegidas variem muito no mundo, a UICN e a CDB distinguem **quatro tipos de governança** amplos:

- governança **por parte de governos** (em vários níveis e, possivelmente, combinando várias instituições)
- governança **por parte de diversos detentores de direitos e interessados diretos, juntos** (governança compartilhada)
- governança **por parte de indivíduos e organizações privadas**
- governança por parte de **povos indígenas e/ou comunidades locais**

A **qualidade da governança** de uma área protegida ou de um sistema de áreas protegidas pode ser avaliada em relação a uma série de princípios amplos de boa governança que foram desenvolvidos por vários povos, nações e agências da ONU. A formulação mais simples e mais compacta desses princípios, aos quais nos referimos como “princípios de boa governança para as áreas protegidas da UICN” e que recomendamos nestas Diretrizes, inclui:⁴⁴

- **legitimidade e voz**
- **orientação**
- **desempenho**
- **prestação de contas**

⁴² Barbara Lausche, comunicação pessoal, 2012.

⁴³ Isso foi esclarecido pela primeira vez na véspera do Congresso Mundial de Parques, em Durban, 2003 (Institute of Governance, 2002; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2002; SCBD, 2004) e, mais recentemente, aprofundado por Dudley (2008) e Lausche (2011).

⁴⁴ Graham *et al.*, 2003; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2006; Eagles, 2009.

- **justiça e direitos**

Os tipos e a qualidade da governança serão descritos mais detalhadamente nas Seções 3 a 6.

2. Conservação, áreas protegidas e governança

A capacidade da natureza de se regenerar e se manter é a essência da vida em nosso planeta. Não perdendo isso de vista, podemos entender melhor o significado de “**conservação**” da natureza, que, de acordo com a Estratégia Mundial para a Conservação de 1980, inclui “preservação, manutenção, uso sustentável, restauração e aprimoramento do meio ambiente natural”.⁴⁵ A preservação ou a **proteção** são esforços conscientes para evitar ou limitar os danos à capacidade de autorregeneração da natureza, o **uso sustentável** se esforça para manter recursos renováveis enquanto os usa em benefício do povo, e a **restauração** e a **reabilitação** tentam recuperar ecossistemas degradados, levando-os a condições mais saudáveis e sustentáveis, por exemplo, por meio de reflorestamento com espécies nativas locais ou da melhoria de habitats para maior resiliência ou autenticidade.⁴⁶

A conservação geralmente acontece como resultado de um esforço consciente e intencional de gestão, mas também pode ser o resultado involuntário de outros propósitos. Ela também é um fenômeno dinâmico, que varia ao longo do tempo em resposta a mudanças em circunstâncias internas e externas. A razão e o modo como a conservação ocorre dependem muito de visões de mundo e valores humanos, conhecimentos e habilidades, políticas e práticas, que se combinam em uma variedade de “instituições humanas” (ver Quadro 1).

Em termos de esforços de conservação por parte de governos, as áreas protegidas estão, sem dúvida, entre as “instituições” mais importantes já concebidas. A grande maioria dos governos nacionais está hoje empenhada em cumprir os objetivos da conservação e, para isso, muitos deles dependem, em grande parte, de áreas protegidas cuja cobertura pretende incluir amostras representativas de todos os principais ecossistemas, habitats e paisagens do planeta.⁴⁷

Hoje em dia, as áreas protegidas legalmente cobrem mais de 12% da superfície terrestre do mundo,⁴⁸ mas, embora sejam realmente uma característica importante no cenário da conservação, elas não são as únicas a contribuir para a conservação da natureza. Se um país segue a definição de área protegida da UICN,⁴⁹ ele deve reconhecer formalmente aquelas áreas que cumpram essa definição, incluindo o fato de estarem sendo geridas com o objetivo *principal* de conservação da natureza, independentemente de sua governança. Isso deixa de fora as áreas e os recursos que

⁴⁵ “Conservação é a gestão do uso humano da biosfera para que ela possa produzir o maior benefício sustentável para as gerações atuais enquanto mantém seu potencial para atender às necessidades e aspirações das gerações futuras. Assim, a conservação é positiva, assumindo a preservação, a manutenção, o uso sustentável, a restauração e a valorização do ambiente natural”. Parágrafo 4 de IUCN, UNEP and WWF, 1980.

⁴⁶ Dudley, 2011.

⁴⁷ Ver SCBD, 2010 e os recursos do Banco de Dados Mundial de Áreas Protegidas na internet.

⁴⁸ SCBD, 2010. Ver, também, www.protectedplanet.net.

⁴⁹ Ver Tabela 1, na Seção 1.2.

são conservados como efeito colateral ou como consideração secundária e não principal, tais como: uma reserva silvestre criada principalmente como negócio por seu proprietário privado, um local sagrado protegido como “lar dos ancestrais”, um pesqueiro gerido por uma comunidade com o objetivo de explorar lagostas para o mercado internacional ou uma área militar na qual a entrada é proibida por razões de segurança.

Imagem

Membros da comunidade exercem restauração de habitats costeiros em Miyako, estado de Iwate, no Japão. © Satoshi Yoshinaga.

Dependendo de uma série de circunstâncias, essas áreas que geram resultados de conservação secundários, mas eficazes e duradouros, podem, em algum momento, evoluir e ser reconhecidas como áreas protegidas em sistemas formais. Ou podem simplesmente permanecer como medidas eficazes de conservação por si sós. Assim, as áreas que *não* se encaixam na definição de área protegida da UICN – por exemplo, aquelas em que a conservação é obtida como efeito colateral ou como consideração secundária, também podem contribuir para a conservação.

Até o cenário mais otimista para a designação de áreas protegidas prevê que grande parte dos territórios e zonas que incluem valiosos ecossistemas naturais e valores culturais associados permanecerá fora dos sistemas nacionais voltados à conservação. Geridos de forma adequada, no entanto, eles devem ser capazes de contribuir para a conservação da biodiversidade, o funcionamento dos ecossistemas e modos de vida sustentáveis. A Figura 1 ilustra uma série de medidas baseadas em áreas ou territórios que podem existir separadamente ou se sobrepor na paisagem. Algumas delas já são reconhecidas como áreas protegidas ou poderiam vir a sê-lo no futuro. Todas essas medidas, no entanto, sejam elas formalmente reconhecidas como áreas protegidas ou não, podem contribuir para a conservação. Talvez seja necessário desenvolver uma visão, políticas e regulações amplas⁵⁰ para uma integração eficaz e o apoio mútuo.

Imagem

Em muitos países industrializados, o impulso pela conservação da natureza muitas vezes se deve mais a motivações éticas e de lazer do que à garantia da subsistência. © Wet Tropics Management Authority of Australia.

Quadro 1

Instituições humanas para a conservação

Ao longo da história, as culturas humanas têm prestado grande atenção à sua relação com o ambiente natural. Entre as que não fizeram isso ou não o fizeram suficientemente, algumas foram punidas severamente e outras até se desagregaram.⁵¹ A variedade de instituições humanas concebidas especificamente para cuidar dessa relação é enorme e está

⁵⁰ Algumas pessoas falam de um “novo pacto social” entre diferentes detentores de direitos e portadores de obrigações em nome da conservação, principalmente tendo em vista as exigências representadas por uma compreensão aprofundada da conectividade na paisagem terrestre e marinha (Nigel Crawhall, comunicação pessoal, 2012).

⁵¹ Diamond, 2005.

por comunidade

Aldeia

Figura 1. Diversas medidas baseadas em áreas ou territórios contribuem para a conservação e precisam de governança adequada. Neste exemplo fictício em um país imaginário, as áreas representadas em verde escuro são reconhecidas como áreas protegidas, enquanto as áreas em verde claro não o são. O sítio natural sagrado dentro do Parque Nacional estatal também é reconhecido como área conservada pela comunidade, por meio de disposições específicas entre os administradores do parque e os líderes tradicionais da aldeia. São realizadas reuniões regulares entre a agência responsável pelos parques, o proprietário de terras que estabeleceu a reserva privada, o governo municipal e os líderes tradicionais da aldeia. As reuniões discutem conectividade biológica (por exemplo, proteção de margens de rios e habitats de nidificação), mas, também, questões da economia e da cultura como um todo (por exemplo, facilitar o acesso de turistas a áreas de valor estético ao mesmo tempo em que se protegem os sítios sagrados). Ocasionalmente, os responsáveis pela área militar restrita também participam.

Além disso, uma análise dos mecanismos de governança e dos resultados da conservação pode ajudar a determinar se e como eles podem ser reconhecidos e apoiados.

Recentemente, as Partes da CDB responderam à complexidade representada na Fig. 1 ao adotar a Meta 11 de Aichi⁵³ e afirmaram pretender ampliar e consolidar a cobertura de áreas protegidas reconhecidas oficialmente, bem como apoiar “outras medidas eficazes de conservação baseadas em áreas ou territórios”. Em muitos casos, será praticamente impossível alcançar mais cobertura, representatividade, efetividade e igualdade apenas por meio de áreas protegidas formalmente designadas. Mas ainda será possível alcançar a Meta 11 se forem tomadas medidas para envolver uma ampla gama de detentores de direitos e interessados diretos, diversificar os tipos de governança representados em sistemas de áreas protegidas, expandir, melhorar, reconhecer e apoiar os esforços de conservação dentro e fora desses sistemas, e melhorar a efetividade da gestão e a qualidade da governança para áreas protegidas oficialmente reconhecidas e “outras medidas eficazes de conservação baseadas em áreas ou territórios”.⁵⁴ O desafio de se assumir essa abordagem ampla é garantir que a cobertura ampliada realmente conserve a natureza, e que continue fazendo isso no longo prazo.

2.1 Atores envolvidos na governança de áreas protegidas

Os envolvidos na governança de áreas protegidas incluem uma ampla variedade de atores, desde funcionários de agências governamentais e ministérios em vários níveis até autoridades eleitas e tradicionais, de povos indígenas e comunidades locais a proprietários privados, empresas, fundações sem fins lucrativos, funcionários de ONGs e agências internacionais, organizações profissionais, organizações religiosas

⁵³ A Meta 11 de Aichi para Biodiversidade, do Plano Estratégico da CBD 2011-2020, afirma que “até 2020, pelo menos 17% das áreas terrestres e águas interiores, e 10% das áreas costeiras e marinhas, principalmente as de especial importância para a biodiversidade e serviços ecossistêmicos, devem ser conservados através de sistemas de áreas protegidas geridos de forma eficaz, equitativos, ecologicamente representativos e bem conectados, e de outras medidas de conservação eficazes baseadas em área e integradas à paisagem terrestre e marinha mais ampla”.

⁵⁴ A última pode incluir áreas que se enquadram na definição de áreas protegidas sem que tenha havido reconhecimento ou relatórios.

e educacionais, etc. Muitas vezes, todos os atores que possuem interesses e preocupações significativas são incluídos no conceito amplo de “interessados diretos”. No entanto, é mais preciso e está mais em sintonia com a abordagem baseada em direitos assumida pela UICN⁵⁵ referir-se a eles como “detentores de direitos” e “interessados diretos”, sendo que a distinção depende do contexto, bem como da legislação nacional e internacional e da prática consuetudinária aplicáveis.⁵⁶

Detentores de direitos e interessados diretos

No contexto de áreas protegidas, chamamos de “**detentores de direitos**” os atores sociais dotados de direitos legais ou consuetudinários à terra, à água e a recursos naturais. Os “**interessados diretos**” possuem interesses e preocupações diretas ou indiretas relacionados a esses fatores, mas não necessariamente têm prerrogativas jurídica ou socialmente reconhecidas sobre eles.

Designar uma área protegida geralmente implica regulamentações e restrições novas ou aprimoradas sobre aspectos como acesso a recursos naturais e atividades de desenvolvimento. Quem decide sobre essas restrições? Como as pessoas que dependem (direta ou indiretamente) da terra e dos recursos em questão podem dar sua opinião sobre o assunto? Dito de forma mais ampla, quem tem ou deve ter a prerrogativa de tomar parte na definição ou na governança de áreas protegidas? Diferentes detentores de direitos e interessados diretos estão, ou afirmam que deveriam estar, envolvidos na governança de áreas protegidas por várias razões, incluindo:⁵⁷

- propriedade ou direitos de acesso e uso legalmente reconhecidos em relação a terra, água e recursos naturais em questão;
- direitos consuetudinários de propriedade, governança, acesso e uso de terra, água e recursos naturais (mesmo que não sejam legalmente reconhecidos);
- associação histórica, cultural e espiritual ou de lazer a terra, água e recursos naturais, que possa conferir direitos de governança, acesso, uso ou outros;

Imagem

A Lei de Direitos Florestais Indígenas de 2006 pode reconhecer legalmente a conservação voluntária por tribos reconhecidas e outros habitantes da floresta. Poderia ser (mas ainda não é) o caso do povo

⁵⁵ Ver UICN, 2008a e Campese *et al.*, 2007.

⁵⁶ Ver Jankí, 2009; Campese *et al.*, 2009; e, mais amplamente, Lausche, 2001. A definição no quadro se refere a “sociedade”, um conceito que pode se estender à arena internacional, como é o caso dos povos indígenas e seus direitos singulares reconhecidos internacionalmente. Curiosamente, a noção de detentores de direitos traz à mente a de portadores de obrigações, ou seja, os responsáveis pela concretização dos direitos, claramente associada no caso de direitos humanos, mas que agora também já está sendo explorada na arena ambiental (ver Campese *et al.*, 2007; Sikor e Stahl, 2011).

⁵⁷ Adaptado de Borrini-Feyerabend, 1996; ver, também, Paterson, 2011. Paterson salienta que é possível fazer importantes distinções entre direitos substantivos (por exemplo, propriedade da terra, direitos de uso consuetudinários), direitos processuais (por exemplo, o direito de participar da tomada de decisões ou de questioná-las) e competência (por exemplo, autoridade designada para aplicar as leis pertinentes a áreas protegidas). O autor também observa que essa distinção interage com questões específicas do local, incluindo posse, gestão (de fato e de direito) e benefícios às comunidades (Alexander Paterson, comunicação pessoal, 2012).

Kattunaickan, na zona de amortecimento do Parque Nacional Mudumalai (Nilgiris, Índia). © Ullash Kumar, 2010.

- continuidade do relacionamento (por exemplo, pessoas que residam ou usem os recursos há muito tempo) que possa conferir direitos de governança, ocupação, uso ou outros;
- dependência direta em relação à terra, à água e aos recursos naturais para subsistência e/ou renda básica;
- perdas, danos e outros custos resultantes da criação de uma área protegida, que possam conferir direitos de indenização;
- alto comprometimento e muitos esforços investidos na área para a sua conservação, que possam conferir direitos de mérito ou de indenização;
- mandato específico para governança, atribuído pela legislação e/ou através de eleições em sistemas democráticos;
- posse de conhecimentos e habilidades de valor singular para a tomada de decisões informadas;
- missão e/ou mandato específicos para implementar políticas nacionais ou internacionais de conservação e desenvolvimento, convenções e acordos; e
- representação de interesses não locais pertinentes às áreas protegidas, por exemplo, com relação à conservação da biodiversidade e benefícios do ecossistema, como água, clima, prevenção de desastres.

Em resposta aos objetivos do PoWPA e à Meta 11 do Plano Estratégico para a Biodiversidade, muitos governos passaram a reconhecer alguns ou todos os direitos e prerrogativas acima e estão comprometidos com a introdução de sistemas de governança para áreas protegidas que os reflitam. Assim sendo, pode-se identificar uma variedade de atores governamentais e não governamentais como detentores de direitos e interessados diretos, e possivelmente envolvê-los na governança de áreas protegidas.

Os atores governamentais incluem:

- gestores e funcionários de áreas protegidas (servidores públicos ou contratados);
- autoridades locais eleitas;
- autoridades locais indicadas;
- agências nacionais ou subnacionais responsáveis por sistemas de áreas protegidas (incluindo as agências paraestatais);
- pontos focais nacionais da CDB e, em particular o ponto focal do PoWPA;
- legisladores, forças policiais e o poder judiciário;
- agências e funcionários de vários setores do governo diretamente relacionados aos recursos naturais (por exemplo, água, agricultura, silvicultura, pesca, pesquisa) ou capazes de afetá-los (por exemplo, finanças, comércio, infraestrutura);
- departamentos governamentais e empresas comerciais administradas pelo governo, interessados em recursos naturais, por exemplo, para o fornecimento de alimentos, madeira e água, e para a mitigação de desastres; e

- governos tribais e governos de Primeiras Nações reconhecidos em nível nacional ou federal.⁵⁸

Quadro 2

Assumir a diversidade em sistemas nacionais de áreas protegidas

Alguns países avançaram para expandir significativamente seus sistemas de áreas protegidas por meio do reconhecimento de novas categorias de gestão e tipos de governança da UICN.

A **Colômbia**, que deu início, no final da década de 1960, a um sistema que incluía a maioria das áreas protegidas cuja gestão era feita pelo governo, acrescentou, nos anos 1990 e 2000, várias áreas novas sob alguma forma de governança compartilhada. Em 1998, o Sistema Nacional de Parques implementou uma Política de Participação Social na Conservação⁵⁹ e chegou a um maior envolvimento de povos indígenas, comunidades camponesas, autoridades locais, particulares e outros. Com isso, incentivou a criação de reservas regionais e locais, e áreas protegidas privadas.

Na **Índia**, a Lei de (Proteção) da Fauna e da Flora Silvestres de 2002 permite que áreas protegidas sejam geridas de forma colaborativa entre os vários departamentos governamentais e comunidades locais, mas também permite que sejam geridas diretamente por comunidades locais. Elas são designadas como Reservas de Conservação (em terras de propriedade do governo) e Reservas Comunitárias (em terras de propriedade de indivíduos ou que sejam consideradas recursos de propriedade comum), respectivamente. Entretanto, nenhum dos sistemas é novidade nem adota totalmente a governança comunitária. As Reservas de Conservação possibilitam contribuições dos diversos detentores de direitos e interessados diretos apenas em caráter consultivo, ao passo que não se podem declarar Reservas Comunitárias em terras do governo, mesmo onde as comunidades sejam ativas em uso sustentável, restauração, etc. Além disso, os dois tipos de reserva preveem uma estrutura institucional uniforme sem reconhecer a diversidade de instituições consuetudinárias existentes, e nenhuma pode ser declarada dentro de áreas protegidas já existentes.⁶⁰ Existe mais espaço jurídico para reconhecer a conservação voluntária por parte de povos indígenas e comunidades locais na Índia fora da política de áreas protegidas, sob a forma de leis estaduais como a Lei dos Conselhos de Aldeia de Nagaland. Recursos Florestais Comunitários também podem ser reivindicados e protegidos sob a Lei de (Reconhecimento de Direitos de) Tribos Indígenas Reconhecidas e Outros Habitantes das Florestas, de 2006. Esta lei, no entanto, só é aplicável a ecossistemas florestais.

No **Equador**, novos atores foram incorporados recentemente à administração do Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Para esse fim, foram estabelecidos os seguintes

⁵⁸ Governos tribais são governos “nacionais” com histórias complexas de inter-relação com governos estaduais ou federais relativas às suas respectivas autoridades e jurisdições. Nos Estados Unidos, por exemplo, os povos indígenas têm alguma autoridade de autogoverno reconhecida, e o governo federal tem relações de “nação para nação” e “governo para governo” com tribos reconhecidas em nível federal (Stan Stevens, comunicação pessoal, 2012). Para os propósitos deste volume, no entanto, a governança de áreas protegidas por povos indígenas e comunidades locais é considerada governança coletiva do Tipo D, e não governança por governo, ou seja, do Tipo A.

⁵⁹ Parques Nacionales de Colombia, 1999.

⁶⁰ Pathak and Bhushan, 2004.

subsistemas:

- Áreas do Patrimônio Natural pertencentes ao Estado – administradas e geridas diretamente pela Autoridade Nacional do Meio Ambiente
- Áreas Protegidas pertencentes a Governos Autônomos Descentralizados – administradas e geridas pelos governos autônomos descentralizados
- Áreas Protegidas Comunitárias – administradas e geridas por comunidades
- Áreas Protegidas Privadas – administradas e geridas por proprietários privados

Para garantir o bom funcionamento dos subsistemas, o Ministério do Meio Ambiente vem definindo o marco jurídico, as diretrizes e as normas para cada um desses tipos de governança.⁶¹ Vários tipos estão surgindo no Equador, não só em ambientes terrestres, mas também costeiros. O caso mais impressionante de governança compartilhada é a Reserva Marinha de Galápagos, onde as lições de governança adaptativa vêm se acumulando desde o início do milênio.⁶² Embora possam promover suas próprias regras de conservação em ambientes costeiros sob sua jurisdição, os Governos Autônomos Descentralizados ainda não parecem fazer muito uso dessa facilidade. Por outro lado, há milhares de hectares de manguezais geridos para a proteção e o uso sustentável, por meio de acordos específicos (concessões de manguezais) estabelecidos entre o Ministério do Meio Ambiente e as comunidades locais. As comunidades que detêm as concessões têm direito exclusivo de se beneficiar do uso sustentável dos manguezais e autoridade para definir suas regras de exploração e condições de vigilância.⁶³

Para os atores governamentais, os benefícios da abertura a tipos mais diversificados de governança e da melhoria da qualidade da governança podem incluir:

1. **Atingir metas relativas a maior cobertura de proteção a áreas importantes para a biodiversidade e o funcionamento de ecossistemas.** O uso de todos os tipos de governança ajudaria a atingir este objetivo. Áreas existentes governadas por povos indígenas e comunidades locais, pelo setor privado e em sistemas de governança compartilhada poderiam ser reconhecidas como um componente do sistema oficial de áreas protegidas ou através de outros meios. No geral, como a conservação seria equilibrada com subsistência e outros objetivos de desenvolvimento, o envolvimento de outros atores, além do governo, poderia aumentar a aceitabilidade social e a sustentabilidade do sistema. Gana, por exemplo, desenvolveu regulamentações que lhe permitem reconhecer as formas tradicionais de conservação; em março de 2005, foi concluído um inventário de 3.000 matas sagradas, abrangendo o território nacional, e estavam em estudo medidas para garantir sua conservação.⁶⁴ Em 2012, a Austrália declarou sua maior área protegida terrestre de todos os tempos, uma Área Protegida Indígena de 10 milhões de hectares, conhecida como Southern Tanami, na região dos Territórios do Norte. O Chile tem uma

⁶¹ Ministerio del Ambiente del Ecuador, 2006.

⁶² Heylings and Bravo, 2001 e 2007.

⁶³ Heylings and Bravo, 2001 e 2007.

⁶⁴ Diretor de Recursos Naturais (Gana), comunicação na oficina Bolgatanga sobre áreas protegidas transfronteiriças, março de 2005.

das maiores áreas protegidas privadas do mundo – um santuário natural de 300.000 hectares, conhecido como Parque Pumalín, estabelecido por um acordo entre o governo chileno e seu proprietário privado, um milionário norte-americano. Um grande número de sítios menores que cobrem, no total, uma área maior do que a do Pumalín, é protegido por sistemas voluntários de conservação, por parte de muitos proprietários privados individuais.⁶⁵

2. **Maior capacidade de construir redes de áreas protegidas que levem à proteção de paisagens terrestres e marinhas mais amplas.** Reconhecer e apoiar diferentes tipos de governança em um sistema de áreas protegidas ajudaria a conectar fisicamente as áreas, combater a fragmentação, manter o movimento de espécies e as vias migratórias, e permitir a troca de material genético e outros benefícios da conectividade. Muitas áreas conservadas por comunidades já servem como corredores entre duas ou mais áreas protegidas pelo governo (por exemplo, as florestas comunitárias em New Hampshire, EUA, ou as florestas de Van Panchayat, em Uttarakhand, Índia), enquanto as áreas privadas, administradas por fundos e protegidas por governos proporcionam mosaicos de conservação eficazes (por exemplo, nas Planícies de Somerset, Reino Unido). Do ponto de vista local, muitas áreas protegidas por governos poderiam ser corredores entre dois ou mais territórios de povos indígenas ou áreas conservadas por comunidades, cumprindo funções de amortecimento e proporcionando benefícios às pessoas.
3. **Conservação mais eficaz.** O cumprimento das metas de uma área protegida depende de como e por quem as decisões de gestão estão sendo tomadas e implementadas. Envolver os atores locais na tomada de decisões pode levar a uma maior participação e, como consequência, maior aceitação e apoio públicos à área protegida. Também pode permitir que a área protegida se beneficie das habilidades e dos conhecimentos dos atores locais – um exemplo típico é o dos povos aborígenes da Austrália, que estão acostumados a manejar paisagens através de incêndios controlados,⁶⁶ ou os povos indígenas da Colômbia, que sabem como coletar plantas medicinais de formas que garantam sua regeneração.⁶⁷ Além disso, a atenção à tomada de decisões transparente e responsável pode promover medidas de conservação mais eficazes, gestão adaptativa e respostas oportunas e adequadas às novas condições.
4. **Maior economia e/ou geração de recursos.** O envolvimento de uma gama de tipos de governança dentro de um sistema de áreas protegidas tende a ser uma medida eficaz em termos de custos, uma vez que reconhece o que já está em vigor (como os esforços de conservação existentes por parte de proprietários de terra privados ou comunidades), evitando alguns dos custos sociais ou financeiros da entrada do governo para comprar terras ou impor regulamentações. No nível dos sítios individuais, os processos participativos precisam de algum investimento de tempo e recursos, mas geralmente compensam em termos de custos no longo prazo, já que reduzem conflitos, aproveitam as contribuições dos atores locais na conservação e reduzem a

⁶⁵ Langholz and Lassoie, 2001.

⁶⁶ Roughley and Williams, 2007.

⁶⁷ Ver a descrição disponível em <http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=02.0135>.

necessidade de medidas onerosas de fiscalização. Modelos de governança descentralizada também podem poupar recursos ao delegar a tomada de decisões ao nível local e reduzir os custos administrativos. Além disso, quando é possível haver sinergia entre objetivos de conservação e de desenvolvimento, os recursos financeiros disponíveis para medidas de desenvolvimento (por exemplo, através do apoio ao desenvolvimento) também podem beneficiar a conservação. Em alguns casos, podem-se alcançar resultados em que todos têm a ganhar, através de programas públicos que proporcionem emprego e desenvolvimento de capacidades ao adotar objetivos de conservação (por exemplo, o programa Working for Water, da África do Sul).

5. **Ampliar a capacidade para assumir uma série de compromissos segundo o direito internacional.** É crucial envolver uma gama de atores para que os países cumpram suas obrigações internacionais previstas em acordos sobre biodiversidade, recursos naturais e clima (por exemplo, as obrigações de Ramsar para as zonas úmidas, requisitos para a gestão de Sítios do Patrimônio Mundial, acordos resultantes da Convenção sobre Espécies Migratórias e compromissos de REDD+). Nesta perspectiva, a experiência de lidar com diferentes tipos de governança em áreas protegidas no âmbito da CDB também será útil como referência para outras convenções. Por exemplo, uma interação respeitosa e eficaz com as instituições que conservam territórios e zonas geridas por povos indígenas e comunidades locais pode ser particularmente valiosa no desenvolvimento internacional de acordos de REDD+.
6. **Sistemas mais resilientes.** Todas as instituições de governança, sejam elas agências governamentais, proprietários privados, empresas, parcerias entre múltiplos atores, organizações comunitárias ou instituições tradicionais e indígenas, vão passar por períodos de instabilidade, até mesmo de disfunção ou inatividade. Por exemplo, o que hoje é a Reserva Comunitária de Lac Télé-Likuoala aux Herbes, na República do Congo, era uma área protegida administrada pelo governo. Durante um longo período de instabilidade política, a área foi praticamente abandonada pelos órgãos governamentais. Felizmente, as comunidades locais continuaram cuidando e protegendo a vida silvestre.⁶⁸ Por outro lado, se as prioridades locais de recursos mudam de maneiras contrárias a essa vida silvestre, por exemplo, pela conversão de florestas em plantações para obter uma renda melhor, a presença de áreas protegidas em terras de propriedade do Estado pode ajudar a conservar pelo menos parte dos ecossistemas naturais. O fato de haver várias instituições envolvidas na governança de áreas protegidas serve como uma proteção do sistema contra as falhas de uma determinada instituição.
7. **Mais pessoas ativamente envolvidas na conservação.** Muitas áreas protegidas privadas ou administradas por fundações são iniciadas e geridas por particulares, ou contam com sua ajuda. Participando ativamente da conservação da biodiversidade, esses indivíduos ganham experiência, entendimento e visão sobre as questões envolvidas, e muitos atuam como catalisadores para interesses, preocupações e ações relacionados na sociedade. Nos Estados Unidos, as ONGs conservacionistas têm incentivado proprietários de terras a se agruparem e criarem fundações conservacionistas – com ou sem

⁶⁸ Pierre Oyo, comunicação pessoal, 2003.

acordos restritivos (ver nota 141) – em troca de incentivos fiscais do governo. No Reino Unido, mais de um milhão de particulares são membros da Royal Society for the Protection of Birds, permitindo que a organização administre mais de 200 áreas protegidas.

8. **Contribuições para a harmonia e a paz sociais e o reconhecimento de direitos.** Para além de seus objetivos de conservação, a governança dos recursos naturais pode contribuir para objetivos políticos mais amplos na sociedade. Em muitos países, os conflitos entre populações rurais (não apenas povos indígenas) e governos muitas vezes estão relacionados ao controle dos recursos naturais e à negligência em relação a direitos consuetudinários e capacidades, incluindo capacidades importantes para a conservação. Investir na melhoria da governança de áreas protegidas e recursos naturais em geral pode fazer muito para reduzir e gerir esses conflitos. Mesmo entre fronteiras nacionais, a boa governança transfronteiriça pode ajudar a resolver disputas internacionais e questões de segurança nacional. Por exemplo, na Cordilheira do Condor, na América do Sul, a governança compartilhada de um Parque da Paz entre Peru e Equador (comissões binacionais, plano de desenvolvimento binacional, etc.)⁶⁹ contribuiu para resolver as disputas de segurança que surgiram entre os dois países na década de 1990.⁷⁰ E a cooperação transfronteiriça sobre áreas protegidas pode ser um meio de construção da paz, mesmo em situações onde o conflito não esteja relacionado principalmente ao acesso a recursos, como é o caso dos Balcãs, onde há várias iniciativas em andamento para áreas protegidas transfronteiriças.⁷¹ Na região do Arco Dinárico,⁷² em particular, a cooperação é necessária para a conservação do ecossistema tanto marinho quanto terrestre (nenhum país isolado possui toda a capacidade e a cobertura de área protegida necessárias) e para refletir o valor do patrimônio comum, e, assim, promover o desenvolvimento sustentável e a segurança em toda a região.

Os atores não governamentais incluem:

- gestores de terras e recursos locais (como proprietários de terras que tenham ou possam criar suas próprias reservas privadas; membros de instituições consuetudinárias que façam a gestão e a conservação de recursos naturais de uso comum por povos indígenas e comunidades locais; usuários de recursos naturais que exerçam profissões tradicionais que dependam de usos sustentáveis);

⁶⁹ Ponce y Ghersi, 2003.

⁷⁰ A região, no entanto, permanece repleta de conflitos relacionados à mineração e a projetos de hidrelétricas, diante dos quais os povos indígenas locais propõem suas próprias soluções de governança (Chicaiza, 2012), incluindo a proclamação do território ancestral transfronteiriço do povo Shuar Arutam, com suas próprias regras e práticas de conservação (Vargas, 2010).

⁷¹ Erg *et al.*, 2012.

⁷² A área coberta pelo Arco Dinárico se estende ao longo da costa oeste do Adriático, de Trieste, na Itália, a Tirana, na Albânia, e cobre partes da Eslovênia, da Croácia, da Bósnia-Herzegovina, de Montenegro e da Albânia.

- povos indígenas residentes e comunidades locais, bem como usuários de áreas e recursos situados dentro e em torno de áreas protegidas por governos (comunidades nômades e sedentárias), incluindo:
 - os que dependem diretamente dos recursos naturais
 - os que dependem dos recursos naturais apenas indiretamente

Imagem

Pesquisadores universitários são aliados preciosos das autoridades de conservação em muitos países. Aqui, um botânico estuda uma espécie endêmica na Reserva da Biosfera de Minorca, na Espanha. © gbf, 2004.

- pessoas deslocadas ou removidas à força de terras incorporadas a áreas protegidas e/ou comunidades que migraram para essas áreas, incluindo aquelas que são forçadas a entrar em áreas protegidas porque as terras no entorno foram expropriadas por atores mais poderosos;
- redes e/ou movimentos de povos indígenas e comunidades locais com interesses em áreas protegidas;
- visitantes recreativos e turistas;
- grupos da sociedade civil, organizações e indivíduos preocupados com a conservação, meios de subsistência sustentáveis e respeito aos direitos (por exemplo, de mulheres, de jovens, bem como ONGs locais, nacionais, regionais e internacionais preocupadas com a sobrevivência das espécies, de pescarias e florestas, meios de subsistência sustentáveis, direitos humanos, direitos dos povos indígenas, etc.);
- ONGs que comprem ou adquiram terras especificamente para fins de conservação;
- instituições de pesquisa, ensino e formação que possam usar ou visitar áreas protegidas para levar a cabo suas missões;
- organizações religiosas com construções ou sítios naturais sagrados dentro de áreas protegidas ou em rotas de peregrinação que passem por elas;
- empresas com interesse em áreas protegidas, como agências de ecoturismo e turismo, companhias de água, empresas agrícolas ou aquelas que desejem extrair recursos da área protegida ou que a afetem de outras formas (por exemplo, usuários de água ou poluidores situados a montante);
- corporações e empresas que possuam ou façam manejo de terras dentro de uma área protegida ou desejem estabelecer uma área protegida em suas próprias terras;
- usuários de recursos individuais e corporativos (incluindo biólogos pesquisadores) com interesse em diversidade e conhecimento biológicos e/ou em serviços ecossistêmicos derivados de áreas protegidas;

Imagem

Um lugar de descanso no território de transumância da Confederação Tribal Qashqai, do Irã, uma das 700 tribos que gerem e conservam as terras secas do país. © Samira Farahani, CENESTA.

- detentores de direitos e interessados diretos não locais com interesse e preocupação pelas áreas protegidas por razões históricas, identitárias, recreativas, turísticas, etc.;

- fundações e doadores públicos e privados envolvidos com a conservação, meios de subsistência sustentáveis e respeito aos direitos.

Para atores não governamentais, é possível que as razões para se envolver na governança de áreas protegidas variem ainda mais do que para os atores governamentais, incluindo:

1. **Garantir os meios de subsistência através de estratégias locais para a gestão de recursos naturais.** Em muitos países, comunidades locais e povos indígenas dependem dos recursos naturais que as áreas protegidas visam conservar, derivando sua subsistência desses recursos e se beneficiando dos serviços ecossistêmicos. Sendo assim, eles têm um claro interesse em se envolver na tomada de decisões e na negociação de uma parte justa dos custos e benefícios associados à conservação. Muitas vezes, vão querer manter o acesso aos recursos, gerir conflitos entre humanos e a vida silvestre, e receber uma parte justa dos benefícios econômicos associados (como pagamentos por conservação, emprego, mercados para produtos locais ou empreendimentos turísticos). Além disso, muitos detentores de direitos e interessados diretos locais são bem informados sobre a biodiversidade local e desenvolveram formas de gerir os recursos de forma sustentável. Por exemplo, na República Democrática Popular do Laos, as comunidades locais são informadas e muito preocupadas com os peixes e a vida aquática em geral e, às vezes, desenvolvem regras de pesca e instam o governo a aplicá-las para garantir uma gestão sustentável dos ecossistemas.⁷³ O envolvimento dessas comunidades na governança de áreas protegidas garante que o seu conhecimento seja preservado e usado, e que as suas instituições locais permaneçam vivas.⁷⁴
2. **Obter reconhecimento e apoio para suas próprias realizações de conservação.** Embora existam esforços de conservação substanciais por parte de atores não governamentais, além de áreas protegidas governadas por governos, eles costumam ficar sem o reconhecimento ou apoio dos governos. O reconhecimento oficial ajudaria a sustentá-los, por exemplo, dando-lhes proteção jurídica contra ameaças ou apoio financeiro ou técnico. O reconhecimento e o respeito dados aos sistemas consuetudinários de governança de povos indígenas e comunidades locais podem garantir a conservação de seus territórios e áreas. Por exemplo, as florestas sagradas de Kaya, os únicos exemplos remanescentes das matas costeiras do Quênia, são consideradas atualmente como monumentos nacionais, e o papel de conservação cumprido por seus guardiões tradicionais mijikendas é reconhecido.⁷⁵ As empresas privadas também gostam de ser reconhecidas por sua filantropia para a conservação da biodiversidade. Assim, a maior concessionária de áreas de exploração madeireira em Sabah, na Malásia, o Grupo Sabah Yayasan, observa, na primeira página de sua página na internet, que quatro Áreas de Conservação estão dentro e ao redor de sua zona de

⁷³ Baird, 1999.

⁷⁴ Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004b.

⁷⁵ Wild, 2008.

concessão madeireira no vale de Danum, protegendo a intocada floresta de terras baixas.⁷⁶

3. **Esclarecer papéis e gerir conflitos.** Uma ampla gama de atores está envolvida no uso e na conservação dos recursos dentro e em torno de áreas protegidas, e a conservação ocorre com frequência em terras com mandatos, jurisdições, direitos de propriedade ou uso sobrepostos e, às vezes, conflitantes. Os atores não governamentais (bem como atores de diferentes instituições governamentais) têm interesse em esclarecer seus papéis e responsabilidades e em obter segurança jurídica. Mais clareza sobre papéis e uma maior confiança no contexto jurídico os incentivariam a se envolver mais em esforços de conservação. Dentro das comunidades locais, sistemas de governança claros e seguros também ajudam a reduzir os conflitos internos por recursos. Por exemplo, o Parque Natural Lonjsko Polje, na Croácia, protege uma das maiores planícies de inundação seminaturais remanescentes na Europa e uma rica biodiversidade de aves. O parque inclui terras do Estado e privadas. Os gestores do parque e os agricultores, em conjunto, elaboram sistemas de pastoreio para manter uma combinação única de paisagens culturais e naturais.⁷⁷
4. **Buscar maior respeito a direitos, valores e identidades locais.** Povos indígenas de todo o mundo procuram obter controle sobre seus territórios tradicionais como algo central ao seu direito a autodeterminação e identidade cultural, e essa aspiração é formulada na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.⁷⁸ Isso se aplica particularmente aos territórios e áreas que são mais bem conservados, alguns dos quais foram tomados por interesses privados ou incluídos como parte integrante de sistemas nacionais de áreas protegidas. Manter ou recuperar direitos de tomar decisões sobre seus territórios e terras consuetudinários é, portanto, um dos principais objetivos de povos indígenas e comunidades locais, assim como seu desejo de conservar a natureza como patrimônio comum e exercer seus direitos como cidadãos.⁷⁹ Como exemplo, o povo sherpa do Nepal está empenhado em obter o reconhecimento pleno de seu papel como cuidador do Khumbu, seu território consuetudinário, grande parte do qual está incluída no Parque Nacional e Patrimônio Mundial de Sagarmatha (Monte Everest), cuja governança é exercida pelo governo.⁸⁰ Outro exemplo envolve os povos indígenas nômades do Irã, para quem a conservação dos territórios tradicionais de migração e das zonas úmidas de importância nacional e internacional⁸¹ associadas significa sobrevivência econômica e cultural. Obter autoridade formal e responsabilidade por sua conservação significaria a garantia de subsistência para um milhão e meio de pessoas (700 tribos) que usam enormes faixas de terra seca para sustentar seus estilos de vida pastorais.⁸² Também seria um incentivo fundamental para se continuar usando aquela terra de forma *sustentável*.

⁷⁶ Ver a página <http://www.ysnet.org.my/> e mais informações disponíveis na internet.

⁷⁷ Gugic *et al.*, 2012.

⁷⁸ United Nations, 2007.

⁷⁹ Marta de Azevedo Irving, comunicação pessoal, 2012.

⁸⁰ Stevens, 2008.

⁸¹ Incluindo vários Sítios Ramsar.

⁸² M. Taghi Farvar, comunicação pessoal, 2012.

Em geral, uma motivação importante para que muitos atores se envolvam com a governança de áreas protegidas é melhorar a qualidade da governança – ou seja, alcançar maior igualdade, legitimidade e prestação de contas nos processos de tomada de decisões que afetem os recursos naturais, a subsistência das pessoas e a sociedade em geral. Isso diz respeito tanto aos acordos de governança feitos entre diferentes detentores de direitos e interessados diretos quanto a acordos de governança internos, dentro de cada grupo de interesse.

2.2 Instrumentos e poderes de governança

Como vimos, a governança diz respeito às instituições e aos processos pelos quais os detentores de direitos e interessados diretos exercem influência e tomam decisões (“exercem autoridade e responsabilidade”) que afetam a área protegida. Vários **instrumentos** podem ser usados:

- **leis, convenções, normas e melhores práticas internacionais** para a conservação em geral e de áreas protegidas em particular, principalmente convenções internacionais que tenham sido ratificadas nacionalmente;
- **legislação, políticas, estratégias, acordos e planos nacionais** – da constituição nacional às leis para setores específicos, e do direito consuetudinário aceito até os objetivos de conservação relacionados às áreas protegidas estabelecidas;
- **planos de manejo e regulamentos formais**, por exemplo, para estabelecer prioridades e um sistema de zoneamento, planejar o momento de uso de um recurso, abrir ou fechar o acesso a uma área e permitir ou não uma determinada atividade ou tecnologia, e acordos, como memorandos de entendimento juridicamente vinculantes;⁸³
- **regras e planos consuetudinários e locais**, incluindo sistemas tradicionais de acesso e uso de recursos regulados por instituições locais e que dependam de conhecimentos e habilidades locais;
- **assessoria técnica e de outra natureza** sobre quais tipos de decisões podem ser eficazes, desejáveis, adequados, viáveis e compensadores em termos de custos, etc., inclusive por meio de comitês consultivos e forças-tarefa;
- **incentivos e desincentivos sociais**, como reconhecimento e estima sociais, prêmios e recompensas (por exemplo, para as ações de gestão ambiental), ostracismo por comportamento destrutivo ou descuidado, etc.;

Quadro 3

Equilibrando os poderes no Parque Nacional de Snowdonia, no País de Gales (Reino Unido)

Enquanto algumas áreas protegidas são geridas por um único organismo, com poder amplo (embora raramente total) sobre o uso da terra e da água, outras são muito mais complexas.

⁸³ Esses instrumentos incluem: designação de categoria de gestão e tipo de governança, criação de instituições específicas de áreas protegidas, definição de políticas, princípios e objetivos, planos de manejo, zoneamento, autorizações, licenças, direitos, proibições e sanções, medidas e acordos voluntários e comerciais, arrendamentos e incentivos (Alexander Paterson, comunicação pessoal, 2012).

O Parque Nacional de Snowdonia abrange 214.000 hectares de montanha, terrenos pantanosos e litoral no norte do País de Gales (Reino Unido). Essa paisagem protegida, de Categoria V, gera um valor estimado de 60 milhões de libras por ano, principalmente como atração turística por sua paisagem espetacular, e cerca de 4.000 empregos dependem de sua existência. Mas quase 70% da área protegida são de propriedade privada, com cerca de 10% pertencendo a organizações beneficentes (principalmente o National Trust). A maior parte do restante do parque é propriedade do Estado, principalmente da Comissão Florestal. A Autoridade Nacional de Parques (NPA, na sigla em inglês) possui apenas 1,2%.

A autoridade legal para decisões sobre planejamento e gestão da área protegida é a NPA, criada ao abrigo da legislação nacional e financiada, em grande parte, pelo governo (alguns de seus membros vêm de autoridades locais e outros são nomeados pelo governo do País de Gales). O controle sobre terras do Estado, no entanto, continua com vários departamentos governamentais, os quais nem sempre agiram de acordo com os propósitos do parque (historicamente, foi o caso da Comissão Florestal, mas a situação melhorou muito nos últimos anos). Além disso, as autoridades locais, em nível municipal, têm alguma influência dentro de seus limites, e agricultores e proprietários de terras individuais têm considerável poder sobre a maneira como gerem suas terras (embora existam controles sobre o desmatamento e algumas formas de gestão de terras altas). Subvenções e subsídios da UE também tiveram um grande impacto sobre as estratégias de gestão de terras; no passado, nem sempre em sintonia com os objetivos globais de conservação.

As decisões tomadas por alguns proprietários de terras podem afetar negativamente a paisagem e os valores naturais do Parque Nacional de Snowdonia, embora o turismo, que dá uma contribuição muito maior à economia do que qualquer atividade silvícola ou agropecuária, dependa de uma paisagem bem conservada para o sucesso duradouro. Em circunstâncias especiais, outras prioridades do governo nacional (que agora é dividido entre o Reino Unido como um todo e o governo autônomo de Gales) podem se sobrepor a todas as outras considerações (por exemplo, no que diz respeito a transporte e fornecimento de energia). Embora o plano de manejo do parque ofereça uma estrutura para a conservação, muitas das decisões da NPA envolvem considerável negociação.⁸⁴

Imagem

O Estuário Mawddach, de Barmouth, no Parque Nacional de Snowdonia, País de Gales, Reino Unido © Equilibrium Research

- **incentivos e desincentivos financeiros**, como taxas, pagamentos por gestão e incentivos fiscais a proprietários de terra para que promovam ações de conservação, e taxas e impostos para dissuadi-los de ações contrárias à conservação;
- **investimentos financeiros**, como os feitos por meio de projetos, programas e infraestrutura;
- **investimentos de tempo e trabalho**, por exemplo, para proprietários privados ou membros de comunidades voluntariamente engajados em atividades de restauração ou vigilância;

⁸⁴ Nigel Dudley, Sue Stolton e Adrian Phillips, observações pessoais, 2012. Ver, também, <http://www.eryri-npa.gov.uk/home>.

- fornecimento de **informações e recursos para se reunir, comunicar, discutir e negociar**, incluindo apoio a fóruns e plataformas *ad hoc* ou permanentes, fornecimento de locais para reuniões, transporte e instalações telefônicas e de informática, etc.;
- fornecimento de **programas educacionais**, incluindo educação básica e especializada, por exemplo, cursos reconhecidos em áreas acadêmicas ou profissionais;
- fornecimento de **salários, apoio material ou administrativo** para atender às necessidades das áreas protegidas;
- **iniciativas de pesquisa e programas de formação** (incluindo equipamentos), que ajudem a entender e responder aos problemas de gestão;
- **investimentos adequados em atividades de monitoramento e avaliação**, incluindo as relacionadas à governança;
- fornecimento de **barreiras físicas e fiscalização ativa** para evitar violações às regras.

A capacidade dos detentores de direitos e dos interessados diretos de usarem esses instrumentos depende dos poderes que eles têm e do grau de influência que possam exercer. Esses **poderes**, que podem ser mais eficazes quando são combinados, incluem:

- **poder de planejamento e regulação:** a capacidade de desenvolver objetivos de conservação significativos e normas eficazes relativas ao acesso à terra e a águas, o uso de recursos naturais, saúde e segurança, proteção, etc., todos os quais são normalmente incluídos em normas e regulamentos de uma área protegida ou em seu plano de manejo;
- **poder de gerar receita:** geralmente sob a forma de taxas, licenças e autorizações⁸⁵ e de impostos sobre a propriedade;
- **poder de gastar:** relacionado, por exemplo, à vigilância e à aplicação da lei, desenvolvimento e manutenção de infraestrutura (trilhas, estradas, instalações interpretativas, etc.), formação e investigação;
- **poder de contratação:** relacionado à capacidade de empregar pessoal de apoio às metas da área protegida ou assegurar boas relações com detentores de direitos e interessados diretos;
- **poder de convocar outros e desenvolver acordos:** relacionado ao compartilhamento ou à delegação dos quatro poderes acima, incluindo a autoridade para: estabelecer acordos de compartilhamento de poder, seus mandatos e regras de funcionamento (por exemplo, para juntas e conselhos de governança compartilhada), fazer acordos com outros responsáveis pelo uso da terra em áreas adjacentes ou acordar os termos nos quais funcionários são contratados e trabalham;
- **poder do conhecimento e do *know-how*:** possuir informações e habilidades pertinentes ao tema, definir o tipo de conhecimento necessário e como ele pode ser adquirido (incluindo quais especialistas são confiáveis), usar o conhecimento para apoiar decisões específicas, regular o acesso à informação

⁸⁵ Incluindo licenças relacionadas a acordos de acesso e compartilhamento de benefícios (ABS, na sigla em inglês).

(por exemplo, relacionada a planejamento, pesquisa, tomada de decisões, monitoramento e resultados de avaliação) através da comunicação formal ou informal, comunicar e divulgar informações por vias convencionais (por exemplo, publicações científicas, conferências) e mídias sociais contemporâneas na Internet;

- **poder de aplicação das regras:** a capacidade de aplicar decisões e regras por vários meios, incluindo: pressão social para seu cumprimento e ostracismo social para infratores, meios de vigilância e armas para impedir fisicamente a violação das regras, e um judiciário ativo, capaz e disposto a impor multas e outras sanções.

A maioria dos detentores de direitos e interessados diretos na sociedade, se não todos, possui alguns dos citados acima, embora em graus muito diferentes.

Normalmente, é uma combinação desses poderes, aplicada estrategicamente por meio de vários instrumentos, em vários níveis, que resulta em governança de fato para uma determinada área protegida.

“Detentores de direitos” são os atores que possuem um ou mais dos direitos, prerrogativas e poderes enumerados na Seção 2.1 e acima, de maneiras jurídica e/ou socialmente sancionadas. O modelo clássico considera os direitos e poderes sobre áreas protegidas atribuídos por mandato do governo a um ministério ou agência governamental, que é proprietário e/ou controla terras, águas e recursos naturais protegidos. Subdivisões nesse modelo atribuem autoridade a agências paraestatais ou técnicas (por exemplo, uma agência nacional de parques), a níveis locais ou regionais de governo ou a líderes políticos eleitos (que poderão participar, em virtude do cargo, de conselhos de governança de áreas protegidas). Na maioria dos países, a propriedade privada também envolve um forte conjunto de direitos e poderes reconhecidos de tomada de decisões sobre a terra e os recursos. Direitos consuetudinários estabelecidos há muito tempo, que costumavam ser amplamente adotados e respeitados em muitos países, têm sido gravemente reduzidos nos últimos séculos. Recentemente, no entanto, os direitos consuetudinários são cada vez mais reconhecidos⁸⁶ em arenas nacionais e internacionais.⁸⁷

Contudo, nem mesmo a propriedade privada ou os direitos coletivos consuetudinários dão prerrogativas absolutas aos detentores de direitos. Por exemplo, eles podem não conferir direitos ao subsolo, ou a legislação pode limitar a propriedade e os direitos coletivos consuetudinários em determinados ambientes (em particular, em áreas protegidas) e reservar um poder de expropriar terras e recursos em nome do “interesse nacional”. Além disso, muitos países controlam inclusive direitos privados e coletivos consuetudinários no que diz respeito a desmatar florestas, cortar árvores, desenterrar plantas silvestres, poluir a água e caçar. Porém, a falta de propriedade ou o não reconhecimento de direitos consuetudinários não significa necessariamente uma ausência de poder ou influência. Por exemplo, não é incomum que gestores locais de recursos assumam poderes de regulamentação e fiscalização de fato em terras de propriedade do governo quando os poderes estatais estão ausentes ou são ineficazes. E mesmo os direitos públicos sancionados por governos em áreas protegidas podem

⁸⁶ Meinzen-Dick e Knox, 2012; RRI, 2012.

⁸⁷ A Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas já recebeu apoio universal da comunidade internacional, e os Estados Unidos foram o último estado-membro a apoiá-la.

ser contestados, por exemplo, por meio de iniciativas jurídicas para garantir o cancelamento de sua designação.

Quadro 4

Mudanças na governança, mudanças na conservação...⁸⁸

Durante séculos, os povos boranas têm usado um grande território que se estende da fronteira entre a Etiópia e o Quênia – uma “unidade de gestão” coerente, onde os meios pastorais de subsistência têm coexistido com uma valiosa biodiversidade, incluindo quatro espécies de pássaros de distribuição restrita. O acesso aos recursos naturais foi regulamentado por sua governança consuetudinária baseada no sistema *gadaa*, uma instituição cuja base é a idade, típica dos oromos, o segundo maior grupo linguístico da África. Seu território inclui diversos habitats em diferentes elevações (com diferentes índices pluviométricos e tipos de vegetação, de pastagens secas a florestas verdes) e é marcado por sítios do patrimônio histórico e recursos de especial valor natural e cultural, considerados sagrados pelos boranas e protegidos por leis consuetudinárias.

Exemplos disso são os *Tulaa Sallan* (nove localidades na savana, onde poços tradicionais profundos fornecem água com qualidades especiais), os *Booqee sadeen* (três sítios vulcânicos com lagos de cratera que fornecem variedades de sal e água mineral a seres humanos, gado e animais selvagens), e várias áreas de rituais marcadas pela árvore *Ficus sycomorus*, a ser mantida rigorosamente em estado natural. Apesar de não serem usadas em práticas pastorais diárias, as florestas sempre-vivas secas de *Juniper procera* eram um dos elementos mais valorizados do ecossistema. Os líderes consuetudinários dos boranas salientam a importância dessas florestas em sua cultura e seus meios pastorais de subsistência. Embora cubram menos de 2% do total do território, elas sempre representaram uma reserva de pasto crucial para os rebanhos nômades em tempo de seca, uma fonte de plantas para rituais e de encantamento por seu valor estético e simbólico, um poderoso elemento na regulação do clima e uma bacia de captação. Elas eram cuidadosamente conservadas, já que cumpriam um papel fundamental na integridade do território e na subsistência das pessoas. No início do século XIX, o território dos boranas foi incorporado ao Estado etíope. Soldados e outros recém-chegados estabeleceram assentamentos perto das florestas. Sob domínio imperial indireto (1898-1974), o sistema de gestão dos boranas não foi seriamente afetado, mas os líderes consuetudinários não conseguiram se contrapor à expansão urbana e agrícola dos recém-chegados, que acabou afetando as florestas, cuja madeira era muito valorizada como material de construção. O governo de Mengistu (1974-1991) introduziu algumas iniciativas de conservação, incluindo a criação de três florestas nacionais e o Santuário de Vida Silvestre de Yaaballo (ecossistema de savana), cobrindo cerca de 3% da parte etíope do território borana. A autoridade e a responsabilidade por essas áreas, no entanto, foram dadas a órgãos governamentais – uma decisão que parece ter apressado a exploração e a degradação dos locais. Somente em 1991, após uma mudança de governo, os líderes consuetudinários foram convidados novamente a participar de alguma forma de gestão silvícola colaborativa por meio de alguns projetos de ONGs, mas os fatores demográficos e políticos não mudaram, e o estado da biodiversidade na paisagem continuou a se deteriorar. À medida que a governança consuetudinária dos boranas ia sendo substituída por várias formas de governança “moderna”, a exploração não

⁸⁸ Bassi, 2000; Bassi and Tache, 2008; Bassi and Tache, 2011.

sustentável decretou a morte da biodiversidade local e do sistema de subsistência daquele povo. Os líderes consuetudinários ainda querem recuperar a autoridade e a responsabilidade nas decisões que afetam seu território, mas enfatizam que isso precisa acontecer rapidamente para que tenha alguma chance de sucesso.

Imagem

Uma vista de um dos nove principais locais de *tulaa* (poços sagrados) no território borana. O acesso aos poços e à área circundante é rigidamente regulamentado para garantir a proteção do meio ambiente. O gado desce pelos caminhos retos, escavados à mão, visíveis na forma de linhas nesta imagem. Os pastores se certificam de que haja água disponível, à noite, também para os animais selvagens. © Marco Bassi, 2002.

2.3 Níveis de governança

A governança de áreas protegidas acontece em vários níveis, que normalmente interagem entre si. Em alguns casos, um nível implementa e outro fiscaliza; em outros, diferentes níveis precisam combinar seus poderes ou agir de forma consecutiva. As interações podem ser horizontais (por exemplo, voluntárias, através de colaboração e intercâmbio) ou verticais (através de hierarquia), formais (por exemplo, por lei) ou informais (por exemplo, como resultado de relacionamentos e confiança).

Os principais níveis de governança são:

- **global:** por meio de acordos globais, como a CDB, a Convenção sobre Espécies Migratórias, a Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional (Convenção de Ramsar), a Convenção sobre Patrimônio Mundial, o Programa da UNESCO para o Homem e a Biosfera, e várias convenções sobre questões de comércio global, incluindo a CITES. A governança global também opera onde as decisões são tomadas por ONGs que atuam em escala global;

Imagem

Unidades socioecológicas são mais bem identificadas pelos detentores de direitos e interessados diretos juntos, como aqui em Tamga, Marrocos. © gbf, 2007.

- **multilateral/transnacional/regional:** por meio de acordos entre um número limitado de países, como a Convenção de Barcelona para a proteção do ambiente marinho e costeiro do Mediterrâneo, a Convenção para a Conservação das Focas Antárticas ou o regime de conservação estabelecido em toda a UE (Natura 2000);
- **bilateral:** através de acordos feitos entre dois países, por exemplo, para áreas de conservação transfronteiriças ou acordos mais amplos, como o Acordo China-Austrália sobre aves migratórias;
- **nacional:** através de leis e políticas elaboradas por governos nacionais, e poderes de tomada de decisões de órgãos executivos;
- **subnacional:** através de legislação e políticas em vigor em níveis territoriais, provinciais, municipais e em setores específicos de governo (por exemplo, as unidades de gestão descentralizadas para departamentos de silvicultura, agricultura, pesca, energia ou oceanos, que podem não coincidir com unidades administrativas);

- **sistema de áreas protegidas:** por agências nacionais e subnacionais, conselhos ou organismos e autoridades *ad hoc* de gestão de recursos naturais;
- **área protegida:** por um ou mais entre os detentores de direitos e interessados diretos pertinentes, e geralmente incluindo gestores profissionais, pessoal técnico e operacional, financiadores e investidores, autoridades locais, comunidades, etc.;
- **subunidades de uma área protegida:** zonas ecológica e/ou socialmente coerentes ou características de paisagem terrestre ou marinha dentro de uma área protegida ou fora dela, mas cruciais para sua conservação, por exemplo, por causa da conectividade.

Outro nível de governança é a **unidade socioecológica**, que é de especial interesse para as áreas protegidas. Se uma área protegida for incluída dentro de uma unidade socioecológica maior, seu sistema de governança precisa ser integrado ao da paisagem terrestre e marinha circundante, principalmente no que diz respeito a políticas de posse da terra e a prioridades e planos de uso da terra e dos recursos jurídicos e consuetudinários. Na prática, poucas áreas protegidas coincidem com unidades ecológicas (por exemplo, uma bacia hidrográfica inteira) ou com unidades socioculturais (por exemplo, uma unidade administrativa de governo ou o domínio ancestral de um povo indígena) – um fato que dificulta ainda mais sua governança coerente e eficaz.⁸⁹

Além disso, todas as formas de governança legal, institucional e consuetudinária devem ser sensíveis à influência da etnia, da religião ou do gênero na forma como as regras sobre os recursos locais são formuladas, compreendidas e respeitadas.

Descentralização, transferência⁹⁰ e subsidiariedade

“Descentralização” é um ato pelo qual um governo central cede poder a atores e instituições situados em níveis inferiores. Se esses forem níveis locais do Estado, o processo também é conhecido como desconcentração. Se forem organismos privados, é chamado de privatização. Se forem autoridades locais, respondendo à população local, o processo é chamado de transferência (*devolution*). O princípio relacionado da subsidiariedade implica que as questões de governança sejam tratadas pela autoridade (legal ou consuetudinária) mais próxima aos recursos naturais que possua a capacidade necessária.

Imagem

Uma gestora de área protegida no Equador mapeia um processo de tomada de decisões envolvendo diferentes detentores de direitos e interessados diretos. © gbf, 2001.

Isso é especialmente importante no caso de recursos naturais geridos sob governança consuetudinária e tradições de propriedade comum, incluindo recursos que sejam oficialmente de propriedade de governos, mas, na prática, geridos coletivamente pelas comunidades locais, muitas vezes com resultados extremamente positivos para a conservação. Essas instituições tradicionais podem ser invisíveis para pessoas de fora,

⁸⁹ Ver, por exemplo, Murphree, 1997; Cummings *et al.*, 2006 e Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004b.

⁹⁰ Adaptado de Ribot, 2004

mas cumprem um papel fundamental na tomada de decisões sobre a conservação em geral, e em áreas protegidas em particular. Se o contexto for favorável e os indivíduos responsáveis forem capazes e abertos, a governança consuetudinária pode se mesclar positivamente com instituições formais e mecanismos jurídicos de governança. Mas os dois sistemas também podem entrar em contradição e conflito. O Quadro 4 descreve um exemplo da natureza complexa dessa interação.

Embora, em princípio, os poderes e os processos locais estejam sempre sujeitos a leis e políticas formuladas em níveis nacionais, federais e até mesmo internacionais, certos poderes podem ser formalmente descentralizados em nível local. O marco jurídico nacional costuma manter uma forte influência sobre a governança e a gestão dos recursos naturais em geral, e das áreas protegidas em particular, mas a autoridade e a responsabilidade podem ser compartilhadas em nível local de maneiras definidas pelas políticas de descentralização.⁹¹ Em alguns casos, no entanto, os poderes e a influência nacionais são tão fracos (por exemplo, devido à distância da área e/ou à pouca capacidade de fiscalização do governo) que, na prática, independentemente das políticas, os atores locais são os principais agentes de tomada de decisões. Em todas as situações, o envolvimento de detentores de direitos e interessados diretos na tomada de decisões relacionadas às áreas protegidas é mais garantido quando a legislação nacional sobre áreas protegidas o reconhece formalmente como modelo de governança.

Várias conclusões podem ser tiradas das complexas realidades de atores, poderes e níveis de governança:

- A **governança** de uma área ou um sistema de áreas protegidas é definida pela história, a cultura e a interação entre atores e instituições locais, subnacionais, nacionais e internacionais. É **resultado de processos em que autoridade e responsabilidade são desenvolvidas e exercidas ao longo do tempo.**
- Vários conjuntos de regras em diferentes setores e diferentes níveis, bem como a interação dessas regras com padrões preexistentes de governança consuetudinária, podem se complementar ou se contradizer. **Compreender a governança de áreas protegidas exige esclarecer onde residem direitos, responsabilidades e a obrigação de prestar contas.**
- Muitos organismos diferentes estão envolvidos, de maneiras distintas, em aspectos da governança. **Deve-se buscar um equilíbrio dinâmico e de apoio mútuo entre vários atores e instituições, por meio dos poderes e instrumentos que eles exercem em vários níveis.**
- Os sistemas de governança têm que lidar com rápidas mudanças ambientais, culturais, sociais e econômicas. **Os sistemas de governança devem ser confiáveis, mas também adaptáveis, capazes de responder às necessidades da conservação *in loco*, em constante mudança.**

RELATOS

A abordagem de cima para baixo pode ser inteligente?

Imagem

© gbf, 2004

⁹¹ Surkin, 2011.

“Bom, sabe como é, quando eu chego a uma área protegida, é mais ou menos como quando a minha sogra vem visitar... tudo tem que estar em ordem e cumprir precisamente as exigências do nosso sistema de gestão. A Metsähallitus detém a maior parte da autoridade, da responsabilidade e da obrigação de prestar contas sobre as áreas protegidas na Finlândia ... a bronca é comigo, por assim dizer”. Rauno Väisänen, Diretor dos Serviços do Patrimônio Natural Metsähallitus, está andando às margens de um dos majestosos cursos d’água do Parque Nacional de Oulanka, perto da fronteira entre a Finlândia e a Rússia. “Mas isso não significa”, continua ele, “que muitos detentores de direitos e interessados diretos não tenham voz. Pelo contrário, eles influenciam os planos de manejo de cada área protegida do país! E isso não quer dizer que o ministro do Meio Ambiente e outras pessoas nomeadas para cargos políticos também não tenham voz... eles têm, e muito! O Parlamento toma decisões sobre leis e sobre nossos objetivos anuais, o Ministério do Meio Ambiente nos supervisiona e, dentro dessa estrutura jurídica e política, a nossa agência busca o equilíbrio com os interessados diretos locais. A propósito, os atores locais sabem disso muito bem... eles nos deram muito apoio quando fomos ameaçados por cortes orçamentários. Eles sabem que os parques nacionais geram empregos e sustentam as economias locais através do ecoturismo. Ao contrário das indústrias de mineração, o ecoturismo é sustentável no longo prazo, e as receitas permanecem na região onde são produzidas.” A Finlândia é um país onde a governança de áreas protegidas está firmemente na mão de uma agência do governo... mas as coisas são complexas e a flexibilidade parece ser crucial. “Quando compilamos o plano de manejo para uma área protegida, sempre ouvimos as populações locais, os municípios, o setor privado, as ONGs em níveis regional e local... Aqui, por exemplo, o Grupo de Cooperação Oulanka, formado por múltiplos interessados diretos, serve como órgão consultivo para a nova estratégia de turismo, mas a maior parte do plano é desenvolvida por especialistas – biólogos, ecologistas, especialistas em patrimônio cultural e profissionais do tipo – e a última palavra cabe a mim, como diretor. Ou, em casos polêmicos como os que envolvem importantes direitos de caça e pesca, ela cabe ao nível ministerial, político, acima de mim.” Rauno continua: “No geral, a forma como executamos a governança em Metsähallitus passa por subsidiariedade, transparência, boa gestão da informação, relatórios em múltiplos níveis e a possibilidade de que qualquer pessoa possa discutir abertamente e apresentar queixas sobre qualquer assunto. Essa é a nossa força. Com isso, alimentamos confiança mútua e relações positivas, tanto dentro da agência quanto com os seus parceiros.”

E, no entanto, quando o governo finlandês quer ter uma área protegida, antes de tudo, tenta comprar a terra e garantir que ninguém more nela. Só em determinadas situações, alguma terra privada sem residentes permanentes é incluída no sistema de áreas protegidas e, nesses casos – se os proprietários são inflexíveis em não querer vender – eles são indenizados pelas restrições de uso que têm de aceitar.

Imagem

© Metsähallitus.

Imagem

© Metsähallitus.

Ainda mais interessante é o fato de que, embora seja um dos países que apoiam integralmente o reconhecimento internacional dos direitos dos povos indígenas, a Finlândia ainda não reconhece os direitos coletivos a terras e recursos de seu próprio povo indígena – os samis.⁹² Rauno salienta: “O Parlamento Sami é um interessado direto muito importante para as áreas protegidas, e temos excelentes relações de trabalho com ele. Na verdade, os samis são realmente satisfeitos pela existência do nosso Serviço do Patrimônio Natural Metsähallitus... eles realizam suas práticas tradicionais de pastoreio exatamente nos grandes Parques Nacionais e Áreas Silvestres do Norte, onde estaria havendo exploração madeireira se só o Departamento Florestal do Metsähallitus tivesse voz! Mas não prevemos que o Parlamento Sami possa vir a ser responsável por governar uma área protegida. O Metsähallitus negocia com eles, e geralmente tomamos decisões a partir dos desejos deles, mas não temos obrigação de fazer isso. Não, eu não sei muito sobre os locais sagrados e territórios especiais que eles possam ter e a forma como talvez lidem com eles. E é natural que eu não saiba, pois eles podem ter receio de turistas e visitantes...”

Os finlandeses têm três sistemas regulatórios tradicionais reconhecidos no direito administrativo: o *kalastuskunta* (para direitos de pesca em locais específicos), o *paliskunta* (para a criação de renas no norte) e o *yhteismetsä* (para florestas coletivas de propriedade privada).⁹³ Diferentemente de outros países, contudo, os direitos coletivos dos povos indígenas da Finlândia e seus territórios habituais não são reconhecidos. “Na Finlândia, quando discutimos direitos em áreas protegidas, estamos acostumados a lidar com direitos de acesso individuais (de cada pessoa), incluindo o direito de coletar frutas silvestres e cogumelos, que condiciona muitos dos nossos planos de manejo. No norte do país, os moradores locais, incluindo os samis, também têm o direito de caçar em terras de propriedade do Estado, que também existe na maioria das áreas protegidas, ao passo que, no sul, geralmente é proibido.”

Rauno recorda que a maioria das questões relativas a conflitos sobre áreas protegidas está relacionada a caça e pesca. Ele ressalta: “Os proprietários de terras têm direito de matar animais em suas propriedades, dentro dos limites da Lei de Caça. É um direito culturalmente enraizado, e isso nos complica quando queremos estabelecer novas áreas protegidas. Aqui, quando os regulamentos sobre os sítios Natura 2000 da União Europeia foram impostos de cima para baixo, nós recebemos 14.300 notificações de processos judiciais... e muitos proprietários estão chateados até hoje. Mas, às vezes, as decisões devem ser tomadas a partir de cima. Vou dar um exemplo: um dos nossos Parques Nacionais estabelecidos mais recentemente é Sipoonkorpi – uma área florestal a leste de Helsinki. Como consequência da declaração dessa nova área protegida, algumas pessoas perderam seus direitos de caça. Porém, mais de meio milhão – em Helsinque e arredores – adquiriram importantes benefícios em termos de biodiversidade. Essa decisão política de cima para baixo foi muito inteligente!”

3. Tipos de governança

Imagem

⁹² Lempinen, 2008.

⁹³ Nigel Crawhall, comunicação pessoal, 2012.

A partir do século XIX e acelerando muito no século XX, a prática predominante tem sido a designação de áreas protegidas pelos governos. O governo da França criou o Parque Nacional de Guadalupe, em 1989. © F. Salles.

Muitas áreas protegidas contemporâneas têm suas origens históricas em iniciativas da comunidade para conservar recursos e serviços ecossistêmicos, em iniciativas de base religiosa para proteger sítios naturais sagrados ou em iniciativas de governantes e ricos proprietários de terra que reservaram áreas para a fauna e a flora silvestres e a caça.⁹⁴

A partir do século XIX e acelerando muito no século XX, a prática predominante tem sido a designação de áreas protegidas pelos governos – por intermédio de leis, políticas e agências nacionais, e/ou do estabelecimento de instituições subnacionais específicas (por exemplo, o sistema de órgãos consultivos e de tomada de decisões encarregado de cada Parque Nacional na França). Em paralelo a isso, as iniciativas privadas e comunitárias de conservação continuaram existindo e se desenvolvendo, às vezes, em oposição e em conflito com as instituições de conservação do Estado, outras vezes, cumprindo papéis complementares e de apoio mútuo.

Hoje, como resultado dessa evolução histórica, os sistemas de governança dentro e em torno de áreas protegidas podem ser bastante diversificados. A UICN e a CDB,⁹⁵ no entanto, reconhecem quatro tipos amplos de governança de áreas protegidas, definidos com base em quem possui autoridade, responsabilidade e deve prestar contas pelas principais decisões⁹⁶ relacionadas com as áreas protegidas (ver Tabela 4).⁹⁷

Tabela 4. Tipos de Governança de Áreas Protegidas da UICN

| Tipo de Governança | Subtipos |
|---|---|
| Tipo A. Governança por governos | <ul style="list-style-type: none"> • Ministério ou agência federal ou nacional encarregados • Ministério ou agência subnacional encarregados (por exemplo, em nível regional, estadual, municipal) • Gestão delegada por governos (por exemplo, a uma ONG) |
| Tipo B. Governança compartilhada | <ul style="list-style-type: none"> • Governança transfronteiriça (sistemas formais entre um ou mais Estados ou Territórios soberanos) • Governança colaborativa (através de várias maneiras em que os diversos atores e instituições trabalham juntos) • Governança conjunta (conselho pluralista ou outro órgão de governança envolvendo várias partes) |
| Tipo C. Governança privada | <ul style="list-style-type: none"> • Áreas conservadas são estabelecidas e administradas por: <ul style="list-style-type: none"> ▫ proprietários individuais ▫ organizações sem fins lucrativos (por exemplo, ONGs, universidades) ▫ organizações com fins lucrativos (por exemplo, proprietários de empresas) |
| Tipo D. Governança por povos indígenas e comunidades locais | <ul style="list-style-type: none"> • Territórios e áreas conservados por povos indígenas – estabelecidos e administrados por povos indígenas • Áreas e territórios conservados por comunidades – estabelecidos e administrados por comunidades locais |

⁹⁴ Ver, por exemplo: Adams e McShane, 1992; Diegues, 1998; Posey, 1999.

⁹⁵ Dudley, 2008; Decisão X.31 da CBD, Nagoya, 2010.

⁹⁶ Por exemplo, estabelecer a área protegida como tal, decidir qual é o seu principal objetivo de gestão, zoneamento e plano de gestão, etc. Sobre isso, ver também a seção 1.4.

⁹⁷ UICN, 2004; Decisão VII.28 da CBD, Kuala Lumpur, 2004; SCBD, 2004; Dudley, 2008; Decisão X.31 da CBD, Nagoya, 2010.

Quadro 5

Governança por governos

Governança por governos federais ou nacionais. Com 97,2 milhões de hectares de extensão, o Parque Nacional do Nordeste da Groenlândia é a maior área protegida do mundo. Não tem habitantes humanos permanentes e é gerido pelo Departamento de Meio Ambiente e Natureza da Groenlândia, que atende a cientistas ocasionais e outros visitantes.

Governança por governos estaduais ou regionais. O governo estadual de Victoria, na Austrália, gere os parques nacionais em terras para conservação, serviços ecossistêmicos e recreação pertencentes ao Estado. Por exemplo, 90% do abastecimento de água de Melbourne vêm de bacias de captação florestadas desabitadas, ao norte e ao leste da cidade, das quais cerca de metade está incluída no Parque Nacional de Kinglake (Categoria II, 21.600 ha), no Parque Nacional de Yarra Ranges (Categoria II, 76.000 ha) e no Parque Nacional de Baw Baw (Categoria II, 13.300 ha). A empresa estatal Melbourne Water administra o suprimento de água dessas florestas e protege os recursos hídricos. Melbourne já foi reconhecida como tendo a água potável de melhor qualidade entre as cidades australianas.⁹⁸

Governança por governos municipais. A Cidade do Cabo, por meio de suas leis municipais sob a autoridade da Lei de Sistemas Municipais da África do Sul, proclamou mais de 30 Áreas Protegidas Locais, que são geridas pela prefeitura da cidade. Embora sejam designadas, governadas e geridas pela prefeitura, essas áreas protegidas estão incluídas no Registro Nacional de Áreas Protegidas da África do Sul, e estão sujeitas às leis e a regulamentos provinciais e nacionais pertinentes. Embora o município detenha a autoridade, uma área protegida individual proclamada dessa forma (por exemplo, a Reserva Natural de Rondevlei, adjacente à False Bay) trabalha com associações locais de contribuintes e grupos comunitários, tais como os “Amigos de Zeekoevlei e Rondevlei” (uma organização apolítica de base comunitária, sem fins lucrativos, que auxilia as autoridades da reserva natural).⁹⁹ Assim, as comunidades têm direito de ser consultadas, mas não de tomar decisões a respeito da área protegida, que permanece sob controle do governo municipal.

Governança delegada a uma ONG. Nas Ilhas Seychelles, duas áreas protegidas de propriedade do Estado são governadas, em nome do governo, pela ONG Seychelles Island Foundation. O Atol de Aldabra e a Vallée de Mai, uma floresta de palmeiras na Ilha de Praslin, também são Patrimônios Mundiais reconhecidos pela UNESCO. Aldabra é extremamente remoto e desabitado, é gerido por uma equipe reduzida e as visitas têm que ser agendadas; Vallée de Mai, ao contrário, é um importante destino turístico.

Governança delegada a uma empresa privada. Na Eslovênia, o governo delegou a gestão do Parque Natural da Salina de Sečovlje a uma empresa privada de telefonia móvel, através de um mecanismo de “dupla concessão”. A primeira concessão é para a produção tradicional de sal marinho e a segunda, para a gestão da área protegida, que inclui a área de produção de sal e seu ambiente circundante. A paisagem biodiversa (vegetação que

⁹⁸ Melbourne Water, 2002.

⁹⁹ Ver as informações disponíveis na internet.

precisa de sal, aves de zonas úmidas, habitats costeiros em vias de extinção) se desenvolveu em simbiose com a produção de sal e será conservada apenas enquanto essa produção continuar. A gestão é feita de acordo com um plano aprovado pelo governo e executado pela empresa privada. As receitas da produção de sal e do turismo ficam com a empresa depois de pagar uma concessão, mas os custos ainda não foram recuperados (a empresa considera os custos relacionados à imagem). O governo e projetos internacionais ainda contribuem para o orçamento anual, *também* em vista do papel social cumprido pelo Parque Natural da Salina de Sečovlje, que emprega cerca de cem moradores locais.¹⁰⁰

Os tipos A e B geralmente são estabelecidos e geridos por agências governamentais, isoladamente ou em parceria com outros atores. Os tipos C e D costumam ser enquadrados na expressão “áreas protegidas voluntárias”¹⁰¹ e podem operar independentemente do reconhecimento e do apoio do governo. Algumas áreas protegidas grandes e complexas, envolvendo várias designações, podem incluir diversos tipos de governança dentro de seus limites, possivelmente sob o guarda-chuva de uma autoridade geral. Por exemplo, o iSimangaliso Wetland Park, um dos três Patrimônios Mundiais inscritos em 1999 na África do Sul, reuniu dezesseis áreas de terra individuais, designadas inicialmente segundo leis diferentes, em uma única jurisdição sob uma Autoridade do Patrimônio Mundial definida legalmente.¹⁰² Cada um dos quatro tipos principais de governança de áreas protegidas é descrito em mais detalhes abaixo.

3.1 Tipo A. Governança por governos

Neste tipo, um ou mais órgãos governamentais (como um ministério ou uma agência de áreas protegidas que respondam diretamente ao governo, ou um órgão subnacional ou municipal) detêm a autoridade, a responsabilidade e devem prestar contas da gestão da área protegida, determinar seus objetivos de conservação (como os que distinguem as categorias da UICN), bem como elaborar e aplicar o plano de manejo. Os governos estaduais ou federais¹⁰³ podem ou não ter a propriedade da terra, da água e de recursos relacionados. Em alguns casos, o governo mantém o controle total de uma área protegida e toma todas as decisões importantes, mas delega as tarefas cotidianas de planejamento e/ou gestão a outros atores, como uma ONG, um operador privado ou uma comunidade. Sob um marco jurídico e um sistema de governança nacionais, pode haver ou não obrigação legal de informar ou consultar interessados diretos antes de criar áreas protegidas e/ou de tomar decisões de gestão ou aplicá-las, e as medidas para prestação de contas também podem variar de país para país.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Andrey Sovinc, comunicação pessoal, 2012.

¹⁰¹ Lausche, 2011.

¹⁰² Ver as informações disponíveis na internet.

¹⁰³ Como também foi mencionado na Seção 2.1, governos tribais podem ser reconhecidos como governos “nacionais”, mas consideramos sua governança de áreas protegidas mais próxima da governança coletiva (Tipo D) do que da governança por governos.

¹⁰⁴ Pode-se dizer que os requisitos para a prestação de contas e a boa governança em geral estão se tornando mais homogêneos em virtude de acordos internacionais, como a CDB.

Nas últimas décadas, tem havido uma tendência de os governos descentralizarem responsabilidades por áreas protegidas e se tornarem mais incluídos ao identificar prioridades, objetivos e abordagens aos recursos naturais em geral e às áreas protegidas em particular,¹⁰⁵ embora isso varie muito entre diferentes países. Em muitos países da Europa Ocidental, por exemplo, as responsabilidades legislativas e orçamentárias pela conservação da natureza estão situadas em níveis administrativos subnacionais (por exemplo, as regiões italianas e francesas, as *Bundesländer* alemães e as comunidades autônomas espanholas), ao passo que as áreas protegidas na Europa do Leste ainda são bastante centralizadas.

O movimento de silvicultura social¹⁰⁶ e a expansão das abordagens participativas em iniciativas de desenvolvimento e conservação¹⁰⁷ são outros exemplos de uma tendência à descentralização que tornaram menos clara a distinção entre tipos de governança para o manejo dos recursos naturais e conservação em nível local/municipal.¹⁰⁸ Por exemplo, as áreas municipais de conservação,¹⁰⁹ que se enquadram de forma inequívoca no Tipo A diante da ausência de políticas de descentralização, adquirem características de Tipo D quando a autoridade e as responsabilidades sobre os recursos naturais são descentralizadas. Para o Tipo D, no entanto, o impulso e a decisão de conservar se originam de comunidades locais, e os gestores respondem a elas. Independentemente das políticas de descentralização, algumas autoridades de áreas protegidas locais continuam sem disposição de abrir suas portas aos interessados diretos locais e a informá-los sobre as decisões e suas consequências. Nesses casos, ainda consideraríamos as suas áreas protegidas como de Tipo A. As atitudes com relação a áreas protegidas tendem a refletir as abordagens gerais de governança dentro do país, embora, em alguns casos, gestores de áreas protegidas iluminados tomem a frente na promoção de políticas de participação. Alguns exemplos de modalidades de governança de Tipo A são apresentados no Quadro 5.

A governança de áreas protegidas por agências governamentais se torna bastante complexa quando essas áreas incluem terras ou águas cuja posse legal ou o controle consuetudinário é de particulares ou empresas privadas, comunidades locais ou povos indígenas. A propriedade privada é o caso de praticamente todos os parques nacionais da Europa¹¹⁰ e dos direitos jurídicos ou consuetudinários dos povos indígenas em cerca de 80% das grandes áreas protegidas na América Latina.¹¹¹ Às vezes, desenvolvem-se múltiplos direitos sobre a terra e os recursos, mesmo após a designação de uma área protegida, por exemplo, quando os direitos de exploração mineral são arrendados ou quando os direitos à terra e aos recursos não reconhecidos e preexistentes são transferidos aos povos indígenas.

Imagem

¹⁰⁵ Ver De Cosse *et al.* (2012) para uma análise detalhada do processo para um país específico (Bangladesh). Para visões e exemplos mais gerais, ver Borrini-Feyerabend, 1996; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004a.; Lockwood *et al.*, 2006; Kothari, 2006; Balloffet e Martin, 2007; Lausche, 2011.

¹⁰⁶ Cronkleton *et al.*, 2008.

¹⁰⁷ Thompson, 1995.

¹⁰⁸ Smith, 1985; Crook and Manor, 2000; Ribot, 2004a; Ribot, 2004b.

¹⁰⁹ Ver resolução 4.037 da UICN.

¹¹⁰ European Environmental Agency, 2012.

¹¹¹ Amend and Amend, 1995.

A Montanha Table vista da Ilha Robben, dois Patrimônios Mundiais que corporificam a natureza e a cultura no coração da Cidade do Cabo. © Trevor Sandwith, 2006

No caso da maioria das áreas protegidas marinhas, a propriedade é do governo estadual ou federal que as administra diretamente ou em parceria com outros atores. Independentemente da propriedade, no entanto, muitas áreas marinhas são conservadas sob governança voluntária e leis consuetudinárias locais, geralmente respeitadas pela comunidade em questão.¹¹²

Um tipo de governança por governo encontrado com frequência em áreas protegidas da Europa Oriental é a **governança delegada**, que pode ser subdividida em “*desconcentrada*” (quando a responsabilidade pela gestão é transferida do nível central a um nível subordinado dentro da mesma instituição, por exemplo, um Ministério do Meio Ambiente) e a “*delegada*” propriamente dita (quando a responsabilidade pela gestão é transferida a entidades que não pertencem à mesma instituição, por exemplo, a outro ministério ou a uma ONG).¹¹³ Exemplos interessantes de autoridade desconcentrada localmente são encontrados na Finlândia e na Letônia. Na Albânia, na Bulgária, na Sérvia, na Eslováquia e na Eslovênia, as responsabilidades por algumas áreas protegidas são integralmente delegadas. E a Romênia adotou a abordagem delegada para *todas* as suas áreas protegidas, com o Ministério do Meio Ambiente estabelecendo contratos para a gestão de áreas protegidas com a Administração Nacional de Silvicultura, várias ONGs, universidades, conselhos distritais e, inclusive, particulares.¹¹⁴ Os contratos de delegação, todavia, não incluem recursos nem há articulação e monitoramento adequados, de modo que a abordagem é muito menos eficaz do que poderia ser em outras circunstâncias.

3.2 Tipo B. Governança Compartilhada

As áreas protegidas sob governança compartilhada são baseadas em mecanismos e processos institucionais nos quais diversos atores compartilham autoridade e responsabilidade, formal e/ou informalmente. O modelo é muito usado, e vários países têm feito experiências com ele, às vezes adotando leis, políticas e sistemas administrativos específicos para fazer o trabalho de compartilhamento.¹¹⁵ É claro que a governança compartilhada não é exclusiva de áreas protegidas, e está se tornando cada vez mais comum em muitos outros campos.¹¹⁶

Por muito tempo, “governança” e “gestão” não eram diferenciadas como conceitos separados, por isso, não surpreende que os sistemas de governança compartilhada ainda sejam, muitas vezes, chamados de cogestão, gestão colaborativa, gestão conjunta ou gestão por múltiplos interessados diretos. A **governança colaborativa** é uma forma de governança compartilhada em que a autoridade para tomar decisões e a responsabilidade são de uma agência, mas esta deve, em função de leis ou políticas, informar ou consultar os demais detentores de direitos e interessados diretos no momento de planejar ou implementar iniciativas. Por exemplo, a

¹¹² Techera and Troniak, 2009; Nursey-Bray, 2011; Cinner *et al.*, 2012.

¹¹³ Stanciu and Ionita, 2013.

¹¹⁴ Erika Stanciu and Alina Ionita, comunicação pessoal, 2012.

¹¹⁵ Dearden *et al.*, 2005.

¹¹⁶ Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004b.

participação pode ser garantida atribuindo-se a organismos formados por várias partes a responsabilidade por elaborar propostas técnicas para a regulamentação de áreas protegidas, que serão submetidas a uma autoridade com poder de decisão, para ser validadas e aprovadas. Nessas situações, o órgão de assessoria que elabora a proposta técnica tem considerável influência sobre as decisões. A Figura 2, abaixo, mostra uma representação gráfica de um mecanismo desse tipo.

Em situações de “**governança compartilhada**” propriamente dita (às vezes chamada de governança conjunta ou gestão conjunta¹¹⁷), os representantes dos diversos interesses ou de públicos distintos participam de um órgão de governança com poder de decisão e responsabilidade, e tomam decisões em conjunto (ver, na Figura 3, uma representação gráfica). É sempre importante que os representantes tenham credibilidade, ou seja, que representem fielmente seus públicos e se comuniquem regularmente com eles. Mas há diferentes formas de se tomarem decisões conjuntas, que podem ser adequadas a diferentes circunstâncias. Por exemplo:

- a tomada de decisões pode ser estipulada como “apenas por consenso”, o que aumenta claramente o poder que pode ser exercido por uma única parte ou qualquer minoria. Neste caso, as partes devem estar preparadas para fazer esforços substanciais e investir o tempo e a energia necessários, e serão recompensadas por conclusões que envolvam todas as partes de maneira intensa. A alternativa é a tomada de decisões por voto, que pode ser a melhor opção quando são necessárias conclusões rápidas e/ou há um claro impasse na decisão.
- o processo de tomada de decisões pode ser especificado como totalmente transparente, caso em que o debate é aberto ao exame público, e a equidade e a prestação de contas provavelmente melhorarão; em alguns casos, no entanto, os debates abertos polarizam posições e favorecem o populismo. Uma alternativa possível seria desenvolver opções em pequenos grupos, reunindo os prós e contras apresentados pelas partes e os resumindo para exame público por parte de um facilitador neutro.

Como mostram as Figuras 2 e 3, a governança compartilhada normalmente envolve um ou mais organismos e vários parceiros. Os organismos podem cumprir papéis de tomada de decisões, consultivos ou executivos. Suas regras e o papel de cada parceiro devem ser claramente definidos, embora esses papéis possam evoluir com o tempo.

Como a maioria das áreas protegidas formalmente designadas foi estabelecida por governos, mesmo aquelas que envolvem uma variedade de detentores de direitos e interessados diretos na governança incluem, quase inevitavelmente, representantes do governo. Em alguns casos, a governança compartilhada significa um compartilhamento de autoridade e responsabilidade exclusivamente entre agências ou níveis administrativos de um governo nacional e subnacional.

Organismo de tomada de decisões

¹¹⁷ Em alguns países, a expressão “gestão conjunta” é usada para descrever sistemas de decisão que têm pouca semelhança com um compartilhamento justo de autoridade e responsabilidade. Ou seja, termos e expressões sempre devem ser cotejados com a realidade.

- um **processo de negociação**
- um **acordo de cogestão** (por exemplo, um acordo que descreva funções, responsabilidades e benefícios, e contribuições que se esperam de diferentes partes)
- uma **instituição de governança formada por várias partes**

As **áreas protegidas transfronteiriças** são uma forma particularmente importante de governança compartilhada, envolvendo dois ou mais governos e, possivelmente, outros atores locais.¹²² Uma área protegida transfronteiriça (TBPA) é “uma área de terra e/ou mar que atravessa uma ou mais fronteiras entre Estados, unidades subnacionais, como províncias e regiões, áreas autônomas e/ou áreas que vão além dos limites da soberania ou da jurisdição nacionais, cujas partes integrantes são voltadas especialmente à proteção e à manutenção da diversidade biológica e dos recursos culturais nacionais e associados, e geridas de forma cooperativa por meios jurídicos ou outros que sejam eficazes”.¹²³ O estabelecimento de TBPAs por dois ou mais países ou outras jurisdições cria oportunidades para maior cooperação transfronteiriça em sua gestão. Também ajuda a incentivar a amizade e a reduzir a tensão em regiões de fronteira. Os principais benefícios são:

- promover a cooperação internacional pacífica em diferentes níveis e em diferentes fóruns;
- reforçar a proteção ambiental em diferentes ecossistemas;
- facilitar pesquisas mais eficazes;
- trazer investimentos e benefícios econômicos às economias locais e nacionais;
- garantir um melhor controle transfronteiriço de problemas como incêndios, pragas, caça ilegal, poluição marinha e contrabando.

As TBPAs representam desafios singulares à governança, já que normalmente envolvem e afetam muitas partes. Se a fronteira é nacional, a governança envolve, pelo menos, as agências de áreas protegidas de dois ou mais governos. Dependendo da escala e da inclusão de áreas protegidas e terras e ambientes marinhos entre elas, no entanto, a governança também pode envolver os ministérios de relações exteriores, agricultura, pesca, mineração e silvicultura desses governos, várias autoridades nacionais, provinciais, distritais ou locais, povos indígenas e comunidades locais, proprietários privados, e ONGs internacionais. É comum haver diversos sistemas jurídicos em interação, e as leis de várias unidades políticas nacionais ou subnacionais podem conferir diferentes conjuntos de direitos e obrigações a instituições e indivíduos.

Quadro 6

Áreas protegidas sob governança compartilhada

Casos em situações marinhas. Duas áreas marinhas protegidas sob governança colaborativa entre agências governamentais e comunidades locais são o Parque Nacional Bunaken, na

¹²² Dudley, 2008.

¹²³ Sandwith *et al.*, 2001. Observe, entretanto, que está sendo desenvolvida uma nova definição que, em breve, se aproximará mais da definição da UICN acordada em 2008 (ver Dudley, 2008).

Indonésia, e a Paisagem Terrestre e Marinha Protegida da Ilha de Apo, nas Filipinas. Em ambos os casos, homens e mulheres locais se beneficiaram muito em termos de maior empoderamento, redução da pobreza (através do aumento dos estoques pesqueiros e mais empregos) e melhoria da saúde. Entre os ingredientes fundamentais de sucesso estão o suporte jurídico às instituições de governança que envolvem representantes da comunidade local, envolvimento de comunidades inteiras em iniciativas de gestão e entendimento, e respeito a direitos consuetudinários de acesso e uso. Como concluíram os autores do estudo que mostrou esses resultados, “as áreas protegidas marinhas precisam de comunidades locais, e as comunidades locais precisam de áreas protegidas marinhas”.¹²⁴

Políticas nacionais inscritas na legislação. A França tem feito experiências com a gestão colaborativa de seus parques naturais regionais (*parcs naturels régionaux*) há mais de três décadas. Foram criados 44 desses parques, que variam em tamanho – de 25.000 ha a 300.000 ha. Cada um é governado por um conselho de representantes eleitos locais e outros interessados diretos relevantes, o qual supervisiona a equipe técnica multidisciplinar que gere o parque. Os objetivos gerais são proteger o patrimônio natural e a cultural local, e promover o desenvolvimento econômico e social ambientalmente sadio.¹²⁵ A nova legislação aprovada em 2006¹²⁶ estende um modelo de governança compartilhada semelhante a todos os parques nacionais (*parcs nationaux*) da França. Da mesma forma, no Brasil, a Lei 9.985, de 2000, e o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas, de 2006, esclarecem que todas as áreas protegidas (chamadas de “unidades de conservação”) devem estabelecer alguma comissão multissetorial com representantes do governo e da sociedade em geral, incluindo indígenas e quilombolas. Essa legislação, considerada muito avançada, ainda não está totalmente implementada.¹²⁷

Acordos específicos negociados caso a caso. Os territórios tradicionais dos Povos Aborígenes no Canadá abrangem milhões de hectares, e o governo canadense tem colaborado com esses detentores de direitos para estabelecer e manter uma grande parte como áreas protegidas.¹²⁸ Treze parques nacionais no país, cobrindo 18 milhões de ha, são governados de forma colaborativa entre a Parks Canada e os Povos Aborígenes em cujos territórios estão localizados. A governança é realizada através de uma variedade de conselhos de administração cooperativos. Embora essas áreas sejam destinadas especificamente para benefício de todos os canadenses, os aborígenes mantêm seus direitos exclusivos de continuar as atividades tradicionais ou iniciar novas, de acordo com os objetivos de conservação acordados. Outros benefícios econômicos são gerados a partir do ecoturismo.¹²⁹

Acordos apoiados por projetos. Moyobamba, uma cidade de cerca de 42.000 habitantes no norte do Peru, depende de três microbacias (Rumiyacu, Mishquiyacu e Almendra) para seu abastecimento de água. Essas áreas, especialmente ricas em biodiversidade, foram afetadas por famílias migrantes pobres que buscavam converter a floresta tropical em terras agrícolas. A situação prejudicou a biodiversidade e reduziu a qualidade e a quantidade da

¹²⁴ Leisher *et al.*, 2007.

¹²⁵ Fédération des Parcs Naturels Régionaux, 2006.

¹²⁶ República Francesa, 2006.

¹²⁷ Marta de Azevedo Irving, comunicação pessoal, 2012.

¹²⁸ Canadian Parks Council, 2011.

¹²⁹ Johnston, 2006.

água potável disponível. O Município de Moyobamba declarou Rumiyacu, Mishquiayacu e Almendra como áreas de conservação municipais. Um esquema de pagamento/compensação por serviços ecossistêmicos foi concebido através de um diálogo entre os interessados diretos, facilitado pela GIZ e envolvendo a EPS Moyobamba (a empresa pública responsável pelo abastecimento de água na cidade). Agora, os usuários da água compensam os agricultores que vivem a montante pelo manejo da terra e a conservação da floresta que gera os serviços ecossistêmicos, principalmente o fornecimento de água de boa qualidade. Foi estabelecido um comitê de gestão que conecta os interessados diretos nas partes altas e baixas das bacias e facilita a participação dos diferentes interessados diretos no processo de tomada de decisões.¹³⁰

Acordos após a restituição de terras. Um dos primeiros exemplos de “restituição de terras” a comunidades indígenas ou locais retiradas à força ao se designar uma área protegida ocorreu em Makuleke, África do Sul, em 1999.¹³¹ De acordo com a Lei de Restituição dos Direitos à Terra, de 1994, a propriedade de 20.000 ha do mundialmente famoso Parque Nacional Kruger foi transferida ao povo makuleke. Antes disso, surgiram controvérsias consideráveis, com muitos conservacionistas prevendo que seria o fim do Kruger. No entanto, foi feito um acordo entre a comunidade, que possuía os direitos consuetudinários, e a South African National Parks (SANParks) para gerir a área de forma colaborativa, como uma reserva de vida silvestre, por pelo menos 25 anos. Desde então, muitos jovens makulekes foram treinados como guardas florestais, negociaram-se concessões e investimentos turísticos, e os benefícios do turismo gerados na área estão retornando às comunidades locais.¹³²

Governança compartilhada como etapa de um processo de restituição de direitos. O Parque Nacional Lanin foi criado na Argentina em 1937, excluindo as comunidades indígenas do acesso. Em 2000, após protestos consideráveis da Confederação Mapuche de Neuquén (a associação que representa os povos indígenas mapuches nessa parte da Argentina), houve tentativas de se chegar a um acordo. Foi formado um comitê de cogestão com o entendimento claro de que os direitos da comunidade às terras tradicionais seriam reconhecidos, trabalhar-se-iam estruturas formais e informais de envolvimento da comunidade, todos os benefícios do parque seriam compartilhados, e a diversidade biológica e cultural seria protegida. O sistema conseguiu resolver algumas das tensões entre o governo e os mapuches, e tornou a gestão do parque mais eficaz.¹³³ O povo mapuche, no entanto, atualmente trabalha com a possibilidade de transformação da área em uma ICCA plena.¹³⁴

Mudanças em nível nacional, apoiadas pela cooperação internacional. O Departamento Florestal costumava ser o único proprietário, gestor e autoridade para áreas protegidas em Bangladesh. Entre 2003 e 2009, contudo, sob o impulso de um grande programa nacional apoiado pela USAID, foram criados e oficialmente reconhecidos mecanismos institucionais de cogestão para todos os sítios protegidos no sistema nacional. Alguns ainda não estão

¹³⁰ Isabel Renner, comunicação pessoal, 2010.

¹³¹ Na verdade, a restituição de Uluru-Kata Tjuta, na Austrália, foi concluída em 1985.

¹³² Fabricius, 2006.

¹³³ Carpinetti and Oviedo de 2006.

¹³⁴ Confederación Mapuche de Neuquén, 2009.

totalmente em funcionamento e precisam conquistar mais confiança até mesmo dos interessados diretos que estão regularmente envolvidos. Constatou-se que as mudanças em governança demoram a ser entendidas e se tornar eficazes, que abordagens de “tamanho único” nem sempre são eficazes,¹³⁵ e que terão que ser desenvolvidas estruturas de governança compartilhada mais flexíveis e adaptadas ao contexto. Em termos gerais, porém, a mudança que está em curso nas políticas, práticas e atitudes em relação às áreas protegidas é substancial e já não pode ser revertida.¹³⁶

Imagem

Aperto de mão transfronteiriço entre profissionais da conservação de Burkina Faso e Gana. © gbf, 2005.

Quadro 7

Áreas protegidas transfronteiriças

A TBPA da **Cordilheira do Condor** inclui duas pequenas áreas protegidas no Equador e no Peru, ligadas a uma “zona de reserva” muito maior no Peru, parte de um ainda maior (possível) Corredor de Conservação El Condor-Kutukú, ao longo de toda a área de fronteira, conectando várias outras áreas protegidas. As densas florestas nubladas da Cordilheira, que incluem uma biodiversidade excepcionalmente rica e várias espécies endêmicas, estão envolvidas em disputas há décadas. Na verdade, a ideia de reduzir conflitos e construir cooperação foi a primeira motivação da iniciativa Parque da Paz, principalmente entre as comunidades locais e indígenas. Um protocolo presidencial foi finalmente assinado em outubro de 1998, quando os dois países chegaram a um acordo para acabar as hostilidades e abrir novas perspectivas para a cooperação bilateral em questões de conservação. Desde então, o processo de paz vem sendo consolidado pela criação e gestão de áreas protegidas, pelo apoio a projetos de desenvolvimento sustentável para comunidades locais e pelo envolvimento dos governos do Equador e do Peru na criação da TBPA. Um comitê de gestão binacional supervisiona atualmente a iniciativa e administra as áreas “compartilhadas” entre os dois países.¹³⁷

O parque nacional transfronteiriço **Fertő-a-Neusiedler See** abrange uma área de zona úmida de cerca de 30.000 hectares, compartilhada pela Hungria e pela Áustria. A cooperação transfronteiriça para a conservação e a gestão de recursos hídricos na região começou já na década de 1950. Após a queda da Cortina de Ferro, uma comissão bilateral envolvendo especialistas de ambos os lados e todos os interessados diretos locais deu início ao processo de planejamento de um parque nacional conjunto. Na Áustria, isso implicou o envolvimento de mais de mil famílias em sete povoados, proprietárias legítimas de cerca de 10.000 hectares da área do parque nacional, por meio de contratos dispendiosos sobre as regulamentações em troca de indenizações. Na Hungria, o parque nacional foi criado em terras do Estado, incluindo uma zona de fronteira militar anterior. A Comissão Conjunta Nacional de Parques Austro-Húngara opera sob a Lei de Parques Nacionais, na Áustria, e a Diretiva de Parques Nacionais do Ministério do Meio Ambiente, na Hungria. É liderada pelos diretores de parques nacionais e inclui representantes locais dos dois países. Cada país segue seu próprio marco jurídico e administrativo para a implementação dos objetivos do parque nacional. Em vez de se formular

¹³⁵ World Bank, 2009.

¹³⁶ De Cosse *et al.*, 2012.

¹³⁷ Ver as informações disponíveis na internet, mas ver, também, Chicaiza, 2012.

um plano de gestão conjunto, foi acordado que a equipe do parque nacional cooperaria estreitamente em questões como a gestão de paisagens culturais (a área foi designada como Paisagem Cultural da Humanidade em 2001), gestão de visitantes, educação, relações públicas, intercâmbio de dados, inventário e monitoramento.¹³⁸

Os desafios de governança específicos das TBPA^s¹³⁹ incluem:

- a necessidade de conciliar leis e políticas diferentes (às vezes, conflitantes), o que pode reduzir a eficácia da cooperação;
- barreiras linguísticas, diferenças culturais e/ou religiosas e até mesmo diferentes escalas de mapas básicos que podem causar mal-entendidos (mas também podem trazer maior diversidade de capacidades e recursos);
- diferentes capacidades, recursos, compromisso ou autoridade de instituições e pessoal de áreas protegidas em cada lado da fronteira podem levar a relações do tipo dominante/fraco;
- falta de paridade no que diz respeito à ratificação de protocolos e convenções internacionais, o que pode impedir seu uso para a cooperação transfronteiriça;
- conflitos armados, hostilidades ou tensão política entre os países, que podem tornar a cooperação difícil ou até impossível.

Muitas áreas protegidas governadas por agências governamentais têm pessoas vivendo dentro ou nas proximidades e, para elas, alguma forma de governança compartilhada é muito desejável e pode ser essencial para o êxito da gestão. Da mesma forma, povos indígenas, comunidades locais e interesses privados que governem suas próprias áreas protegidas também podem convidar agências governamentais para ajudá-los a enfrentar ameaças iminentes ou proporcionar verbas ou subsídios técnicos. Os mecanismos de governança compartilhada geralmente são dinâmicos e evolutivos, exigindo inovação, negociação e adaptabilidade permanentes. A disposição dos parceiros para se envolver no processo é fundamental.

Embora existam hoje muitos exemplos de regimes eficazes de governança compartilhada, o processo ainda enfrenta muitos desafios,¹⁴⁰ incluindo:

- leis e políticas inadequadas ou ausentes em muitos países, incluindo falta de clareza em relação à autoridade e à responsabilidade interinstitucionais;
- adoção e implementação de modelos de governança rígidos, sem a flexibilidade necessária para lidar com situações específicas do local;
- desigualdades locais e nacionais de poder, resultando em desigualdade em decisões e compartilhamento de benefícios;
- compromisso do governo inadequado e de curta duração, ou não confiável;
- apoio financeiro inadequado;
- habilidades inadequadas de planejamento financeiro, gestão, captação de recursos, relatório e contabilidade;
- capacidades inadequadas, incluindo as de negociação, entre vários parceiros;
- falta de garantia de posse de terras para alguns detentores de direitos, resultando em pouco compromisso com as decisões.

¹³⁸ Diehl e Lang, 2001.

¹³⁹ Sandwith *et al.*, 2001.

¹⁴⁰ Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004b.

3.3 Tipo C. Governança por atores privados

A governança privada inclui áreas protegidas sob controle e/ou de propriedade de indivíduos, ONGs ou empresas, muitas vezes chamadas de “áreas protegidas privadas”. Como grande parte da biodiversidade do mundo é encontrada em terras de propriedade privada, organismos do setor privado podem ser importantes proprietários e gestores de áreas destinadas a proteger a natureza.

Tal como acontece com todos os tipos de governança de áreas protegidas, as áreas protegidas privadas são de vários tipos e envolvem uma série de interessados diretos, incluindo:

- **indivíduos** (quando a propriedade é de uma única pessoa, família ou fundo);
- **empresas** (ou seja, companhias ou grupos de pessoas autorizados a agir como uma pessoa jurídica, geralmente controlada por um executivo, um conselho de supervisão e, em última instância, acionistas individuais);¹⁴¹
- **organizações não governamentais** (isto é, organizações privadas ou semiprivadas, sem fins lucrativos, que trabalham para promover uma missão específica e geralmente são controladas por uma diretoria e/ou estatutos; segundo esta definição, as ONGs podem incluir entidades religiosas e organizações com missões de pesquisa, ensino ou treinamento).

Muitos proprietários individuais buscam a conservação por respeitar a terra e desejar manter seus valores estéticos e ecológicos. Muitas ONGs têm, arrendam ou gerem terras especificamente para a conservação, ou as recebem de filantropos individuais para esse propósito. Organizações empresariais podem se envolver através de um sentido de responsabilidade social corporativa que inclua um compromisso com a gestão ambiental. Os benefícios financeiros, como as receitas resultantes de ecoturismo e caça, ou redução de impostos e contribuições como parte de incentivos governamentais para a conservação, muitas vezes dão suporte à governança privada, mas não costumam ser o principal motivo para a criação e a gestão de áreas de conservação. Em áreas protegidas sob governança privada, a autoridade para gerir a terra e os recursos protegidos cabe aos proprietários, que determinam objetivos de conservação, elaboram e aplicam planos de manejo, e permanecem encarregados de decisões, sujeitas à legislação governamental e restrições específicas do local. Se não houver reconhecimento oficial por parte do governo, não se pode garantir a prestação de contas de áreas protegidas privadas à sociedade. Essa prestação de contas, no entanto, pode ser garantida por acordos feitos com o governo em troca de incentivos. Por exemplo, instituições que trabalham para preservar terras poderão negociar acordos restritivos.^{142,143} O National Trust (Inglaterra, Irlanda do Norte e País de Gales) e o National Trust for Scotland operam sob legislação que lhes permite declarar terras

¹⁴¹Dudley and Stolton, 2007.

¹⁴²Um acordo (*easement*) de conservação é um tipo de acordo jurídico voluntário entre um proprietário de terras e outra parte, geralmente o governo, que restringe o aproveitamento dessa terra para fins econômicos. Em determinadas condições, esses acordos de conservação são reconhecidos pelo U. S. Internal Revenue Service (IRS). Se forem cumpridos os requisitos do IRS, o proprietário pode receber incentivos fiscais.

¹⁴³Brown and Mitchell, 1998.

que sejam patrimônio histórico, cultural ou natural como “inalienáveis” – essas terras não podem ser voluntariamente vendidas, hipotecadas nem compulsoriamente adquiridas contra a vontade dos membros da entidade sem procedimento parlamentar especial.¹⁴⁴

Imagem

O único espaço verde de grande dimensão que permanece relativamente intacto perto de Kinshasa, na República Democrática do Congo, é uma área protegida privada, fundada por um ex-coronel do exército, que teve a visão e o poder para adquiri-la quando esses espaços ainda existiam. As nascentes que ele está mostrando aqui nutrem a floresta protegida, mas também vários açudes com peixes e lagos recreativos de propriedade dele. © gbf, 2012.

Quadro 8

Formas variadas de governança privada

Áreas protegidas de propriedade de empresas privadas.

A Veracel é uma *joint venture* entre a empresa florestal sueco-finlandesa Stora Enso e a brasileiro-norueguesa Aracruz. As propriedades das empresas no Brasil incluem a reserva florestal Estação Veracruz (Categoria Ia da UICN), de 6.000 ha, que faz parte do sítio do Patrimônio Mundial da UNESCO Reservas da Mata Atlântica Costa do Descobrimento, nos estados da Bahia e do Espírito Santo. O sítio do Patrimônio Mundial é composto por oito áreas protegidas separadas, contendo 112.000 ha de Mata Atlântica e restinga, e conservando uma grande parte da Mata Atlântica que ainda existe no Brasil. A Estação Veracruz foi declarada sob proteção legal total pela Resolução 240/1998, e é classificada como Reserva Particular do Patrimônio Natural.¹⁴⁵

Áreas protegidas estabelecidas através de acordos de conservação.

Um acordo de conservação entre a The Nature Conservancy e a Great Northern Paper, no estado norte-americano do Maine, conhecido como Projeto Florestal Katahdin, está protegendo áreas florestais ao redor do Parque Estadual de Baxter (Categoria II da UICN, 80.800 ha). Em 2006, a TNC transferiu toda a área sob restrição de conservação acordada no âmbito do projeto, cerca de 79.000 ha de área de amortecimento do Parque Estadual de Baxter, ao Bureau of Parks and Land, no estado do Maine, com uma dotação de meio milhão de dólares para a gestão. Em 2001, a Willamette Industries doou 190 hectares de zonas úmidas e terras elevadas adjacentes à TNC, com base em um acordo permanente de conservação. O acordo expandiu a reserva Gearhart Bog, que a TNC já possuía e agora passa a ter 240 ha. Mais tarde, a Weyerhaeuser Inc. comprou a Willamette Industries, e atualmente é uma importante parceira na área. A Gearhart Bog tem diversas comunidades de plantas raras e, com pouco mais de 140 ha, é a maior zona úmida contígua de seu tipo restante na costa do Oregon.¹⁴⁶

Áreas protegidas pertencentes a ONGs sem fins lucrativos.

Em 1990, o Santuário El Cani, literalmente “visão que transforma”, tornou-se a primeira área

¹⁴⁴ Ver, por exemplo, <http://www.nationaltrust.org.uk/servlet/file/store5/item472891/version1/w-our-land.pdf>

¹⁴⁵ Dudley and Stolton, 2007.

¹⁴⁶ Dudley and Stolton, 2007.

protegida no Chile de propriedade de uma ONG exclusivamente para fins de conservação. El Cani está localizado na Araucanía, inclui florestas de espécies nativas de coigue, lenga e araucária, e abriga muitas espécies importantes da fauna, como o leão da montanha (puma), um cervo em miniatura (pudu), o gato andino (huina), o pica-pau magalhânico e o condor andino. O aumento da conscientização sobre a necessidade de proteger as florestas nativas de empresas madeireiras e das monoculturas motivou a criação da Fundação Lahuen, a ONG que hoje detém a propriedade dos 524 ha do Santuário El Cani. Já no início, a ONG estabeleceu diálogo com a comunidade adjacente e se ofereceu para treinar guias locais. Hoje, a gestão é delegada, em grande parte ao grupo de guias locais de Cani, que oferece programas de formação e educação ambiental e dirige um viveiro de plantas nativas orgânicas para fins educativos, reflorestamento e como fonte complementar de renda. Além do viveiro e do programa de educação ambiental, o Cani sobrevive com doações dos visitantes.¹⁴⁷

Áreas protegidas estabelecidas como empresas de turismo.

A Namíbia abriga muitas áreas protegidas privadas de propriedade individual, geralmente combinadas com alojamento turístico e expedições de caça ou caminhadas personalizadas. Muitas delas estão em regiões desérticas que são impróprias para a agropecuária e para outros usos, e proporcionam mais empregos às comunidades locais. O alojamento varia de campings a pousadas ecológicas sofisticadas.¹⁴⁸

Imagem

A paisagem alpina de Guassa, no coração da Etiópia, foi rigidamente protegida durante séculos pelas instituições e regras tradicionais de nove comunidades locais associadas. A paisagem oferece a palha essencial para casas locais e é um habitat fundamental do lobo da Etiópia (*Canis simensis*) e dos babuínos geladas (*Theropithecus gelada*). © gbf, 2006.

Muito ocasionalmente, uma área protegida privada pode ser criada por renúncia involuntária de alguns direitos de gestão em resposta a restrições legais,¹⁴⁹ mas, na maioria dos casos, a criação de uma área desse tipo é um ato voluntário dos proprietários. O governo e outros, no entanto, podem promover e reconhecer isso de várias maneiras. Os mecanismos e incentivos para estimular os proprietários privados a proteger suas terras incluem:

- sistemas de **designação voluntária de áreas protegidas**, nos quais os proprietários aceitam determinados objetivos de gestão ou restrições em troca de assistência ou outros incentivos: as Reservas Particulares do Patrimônio Natural do Brasil¹⁵⁰ são um exemplo disso;
- **renúncia voluntária a direitos legais** de uso da terra sobre propriedade privada, às vezes incentivada por medidas fiscais e econômicas para garantir a proteção em perpetuidade ou por medidas de compensação pela perda teórica de valor: os mecanismos incluem acordos restritivos ou convênios relacionados, acordos de gestão de conservação e incentivos fiscais;
- **contribuições beneficentes**, nas quais ONGs arrecadam verbas de forma privada ou pública para a aquisição de terras a ser protegidas, ou recebem

¹⁴⁷ Eliana Fischman, comunicação pessoal, 2012.

¹⁴⁸ Ministry of Environment of Namibia, 2010.

¹⁴⁹ Dudley, 2008.

¹⁵⁰ Schiavetti *et al.*, 2010.

terras diretamente de doadores. É o caso de grandes ONGs internacionais, bem como muitas outras, nacionais e locais;

- **programas, doações ou gestão de uma área para conservação por empresas**, estimuladas pelo interesse pessoal de membros e/ou o desejo de manter boas relações públicas, como concessão ou compensação por outras atividades, seja por estar estipulado em uma certificação “verde” ou como investimento para o futuro.

O Quadro 8 apresenta alguns exemplos de diferentes formas de governança privada.

O papel cumprido pelas áreas protegidas privadas na conservação pode ser impressionante. Na África, por exemplo, uma longa história de fazendas de caça privadas proporcionou um terreno fértil para as áreas protegidas privadas: o sul da África, sozinho, abriga várias centenas delas, algumas cobrindo mais de 100.000 ha. Nos Estados Unidos, a ONG The Nature Conservancy possui o maior sistema de áreas protegidas privadas do mundo, com mais de 1.300 delas, cobrindo bem mais de meio milhão de ha.¹⁵¹ A The National Trust, uma instituição beneficente independente que possui 254.000 ha de “terras de interesse histórico e beleza natural” e cerca de 1.143 Km de litoral, é a maior proprietária de terras da Inglaterra, do País de Gales e da Irlanda do Norte, depois da Comissão Florestal, estatal.¹⁵²

Embora a cobertura de áreas protegidas privadas tenha se expandido rapidamente nas últimas décadas, grande parte dessa “propriedade protegida” continua majoritariamente em situação irregular, e poucos dados foram coletados, em nível mundial, sobre suas estruturas de governança. Na verdade, há questões específicas associadas a áreas protegidas privadas, tanto em termos de **visibilidade** quanto de **responsabilização**. Até recentemente, poucos países tinham leis que se aplicassem às áreas protegidas privadas e, como regra geral, os marcos legislativos ainda estão evoluindo.¹⁵³ Em alguns países, a legislação prevê restrições claras às práticas de uso da terra. Por exemplo, na África do Sul, proprietários podem solicitar a designação de áreas protegidas privadas segundo leis locais, estaduais ou nacionais. Se o governo decide reconhecer uma área protegida privada e incluí-la no sistema nacional de áreas protegidas, o proprietário deve assumir um compromisso com a conservação da natureza e, pelo menos durante um período, seus direitos de propriedade ou de aproveitamento econômico ficam restritos. As restrições de conservação podem ser incluídas nos títulos de propriedade e se tornam obrigatórias para futuros proprietários, permanecendo válidas por lei, mesmo que o terreno seja vendido. Em casos como esses, os proprietários de terras passam a ter que prestar contas ao público,¹⁵⁴ mas, em muitos outros casos, não está claro o que essa responsabilização realmente implica.

A questão fica ainda mais complexa em função das várias formas de **assistência ou incentivos financeiros e técnicos** concedidos pelos governos a iniciativas privadas de conservação, como isenções de impostos de propriedade e sistemas de subvenção

¹⁵¹ Langholz and Krug, 2004.

¹⁵² <http://www.countrylife.co.uk/countryside/article/506868/Who-owns-Britain-Top-UKlandowners.html>

¹⁵³ Uma questão decisiva e polêmica é se o compromisso do proprietário será mantido ao longo do tempo.

¹⁵⁴ Dudley, 2008.

para terras designadas como de conservação, e para pagamentos por serviços ecossistêmicos. Esses fatores podem influenciar claramente as decisões de criar áreas protegidas privadas e a forma como elas são geridas. Na África do Sul, o proprietário deve entrar em um acordo contratual de gestão com o Estado, embora esses acordos possam variar em termos de duração e complexidade.¹⁵⁵ Extensas áreas de terras privadas na UE, incluindo grande parte que está dentro de áreas protegidas, estão sujeitas a acordos agroambientais e a pagamentos relacionados feitos pelo governo aos proprietários, para fins de conservação. Esses acordos normalmente duram um número limitado de anos.¹⁵⁶

Um interesse cada vez maior na conservação em escala de paisagem incentivou grupos de proprietários de terras vizinhas a formar organizações de conservação colaborativas que gerem, conjunta ou cooperativamente, grandes unidades de conservação. Embora se mantenha a propriedade individual, as unidades de áreas protegidas privadas são geridas de forma eficaz como uma entidade única,¹⁵⁷ o que significa que os proprietários privados têm que prestar contas uns aos outros, ajudando a garantir a aplicação de objetivos de conservação e planos de manejo comuns. Essas iniciativas de grande porte podem ir ainda mais longe e também envolver vários outros tipos de governança, com grupos governamentais e/ou da comunidade gerindo áreas extensas conjuntamente com as áreas protegidas privadas – todos trabalhando juntos como parte de um modelo mais amplo de governança compartilhada.

As áreas protegidas privadas também tratam da responsabilização através da formação de associações envolvidas em uma série de programas, desde educação até monitoramento e vigilância. Os exemplos incluem a Land Trust Alliance nos Estados Unidos, com sua certificação rigorosa da adesão a diretrizes de melhores práticas, e as associações de área protegidas privadas recém-formadas no Chile.¹⁵⁸

Tal como acontece com todos os tipos de governança de áreas protegidas, o fator mais importante para determinar o alcance e a direção das áreas protegidas privadas é o ambiente jurídico e social em que elas se inserem. Direitos seguros de propriedade sobre a terra, a água e os recursos naturais, bem como segurança jurídica para iniciativas de conservação, são essenciais a qualquer estratégia de conservação de longo prazo que envolva a participação do setor privado e seu investimento.¹⁵⁹ Um ambiente favorável, que seja baseado em uma ética de conservação e inclua um marco sólido para a governança dos recursos naturais nos níveis local e nacional, incentivará o setor privado a se envolver na conservação, a prestar contas e ser inovador, e a adotar práticas econômicas sustentáveis.¹⁶⁰

3.4 Tipo D. Governança por povos indígenas e comunidades locais

¹⁵⁵ Sandwith *et al.*, 2009.

¹⁵⁶ http://ec.europa.eu/agriculture/envir/index_en.htm

¹⁵⁷ IUCN, 2003c.

¹⁵⁸ Brent Mitchell, comunicação pessoal, 2012.

¹⁵⁹ Langholz and Krug, 2004.

¹⁶⁰ Há uma discussão mais aprofundada sobre áreas protegidas privadas no contexto de “Reconhecimento e apoio adequados”, na Seção 5.3.

A UICN define esse tipo de governança como “áreas protegidas nas quais a autoridade e a responsabilidade de gestão são dos povos indígenas e/ou comunidades locais através de várias formas de instituições e regras consuetudinárias ou jurídicas, formais ou informais”.¹⁶¹ Assim, inclui dois subconjuntos principais:

- territórios e áreas conservados por povos indígenas
- territórios e áreas conservados por comunidades locais

Como as definições de “povos indígenas” e “comunidades locais” são complexas e estão em evolução,¹⁶² a separação entre os subconjuntos nem sempre é precisa, mas ambos são aplicáveis a povos e comunidades sedentárias e nômades. E ambos estão relacionados a algum tipo de patrimônio comum, ou seja, **terra, água e recursos naturais governados e geridos coletivamente por uma comunidade de pessoas**.¹⁶³

Um regime eficaz de governança desse tipo implica que os povos indígenas ou comunidades locais possuam um **sistema institucional** que tome decisões e formule regras para a terra, a água e os recursos naturais. As instituições consuetudinárias e locais podem ser diversificadas e relativamente complexas. A terra, por exemplo, pode ser de propriedade e gestão coletivas, mas os recursos particulares, como tipos de árvores, ser geridos individualmente ou por clãs. Diferentes povos indígenas ou comunidades podem ser responsáveis pela mesma área em diferentes épocas do ano, ou por diferentes recursos dentro da mesma área. Além disso, a instituição reconhecida pelo governo como a administração legal de uma comunidade pode não ser a que é realmente encarregada das tarefas culturais e espirituais envolvidas na gestão da área. Apesar da complexidade real ou percebida,¹⁶⁴ as instituições consuetudinárias da comunidade funcionam de forma eficaz e dão importantes contribuições à conservação.¹⁶⁵ No entanto, muitas não são legalmente reconhecidas. Mais do que isso, os próprios povos indígenas e comunidades locais podem não ser reconhecidos como “sujeitos de direito” por alguns governos.¹⁶⁶

¹⁶¹ Dudley, 2008. Neste documento, adotamos as definições de “povos indígenas” e “comunidades locais” descritas na literatura da UICN, especificamente, Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004a.

¹⁶² A CDB dedicou alguns encontros de especialistas ao assunto e provavelmente voltará a ele na atual Década da Biodiversidade.

¹⁶³ A literatura sobre este tipo de governança e posse é bastante extensa, e a maior parte está disponível gratuitamente na internet (ver a Biblioteca Digital da Câmara dos Comuns na Inglaterra ou a página da International Land Coalition). Para maior clareza, no entanto, deve-se fazer uma distinção entre os “patrimônios comuns” e terras comunitárias em geral. As terras comunitárias em geral (por exemplo, territórios tribais ou de aldeia) abrangem terras pertencentes a indivíduos e famílias, bem como aqueles sob posse coletiva (Alden Wily, 2012). Apenas o segundo tipo é foco deste Tipo D de governança.

¹⁶⁴ Essas “complexidades” aparentes podem refletir sistemas benéficos de reciprocidades sociais e garantia da posse que resistiram ao tempo. Os sistemas modernos de posse da terra registrada perdem o aspecto de “negociabilidade” de direitos diferentes para diferentes usuários, os quais caracterizam muitos sistemas tradicionais e tendem a escapar à codificação e à definição espacial exata. Os sistemas modernos também são inflexíveis e difíceis de modificar, e a titulação de patrimônio comum pode ser ineficaz ou até mesmo prejudicial, já que tende a negligenciar os direitos secundários.

¹⁶⁵ Kothari *et al.*, 1998; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2010.

¹⁶⁶ Um povo indígena ou uma comunidade local podem constituir uma “pessoa jurídica” e ter terras e recursos em comum, com os direitos coletivos que emanam da autoridade constitucional ou outra relacionada ao direito fundiário (Lausche, 2011). Isso, no entanto, nem sempre é reconhecido ou respeitado pelas autoridades competentes, criando uma barreira à realização plena dos seus direitos e responsabilidades sob as leis consuetudinárias e internacionais (Holly Shrumm, comunicação pessoal, 2013).

Nos últimos dez anos, o valor e a importância, para a conservação, da governança da biodiversidade por povos indígenas e comunidades locais, possivelmente a forma mais antiga de conservação na terra,¹⁶⁷ finalmente começaram a ser reconhecidos em termos formais.¹⁶⁸ A expressão **Territórios e Áreas Conservadas por Povos Indígenas e Comunidades (ICCAs)** está sendo usada para descrever “ecossistemas naturais e/ou modificados, contendo significativos valores de biodiversidade, benefícios ecológicos e valores culturais, voluntariamente conservados por povos indígenas e comunidades locais, tanto sedentárias quanto nômades, através de leis consuetudinárias ou outros meios eficazes”.¹⁶⁹

As ICCAs têm **três características essenciais**:¹⁷⁰

- um povo indígena ou comunidade local possuem uma **relação estreita e profunda** com o sítio (território, área ou habitat),
- o povo ou comunidade são atores principais da tomada de decisões relacionada ao sítio e têm capacidade **de fato e/ou de direito para elaborar e fazer cumprir as normas**,
- as decisões e os esforços do povo ou comunidade levam à **conservação da biodiversidade, funções ecológicas e valores culturais associados**, independentemente das motivações originais ou principais.

As ICCAs incluem algumas das mais antigas áreas protegidas do mundo.¹⁷¹ Algumas exemplificam a gestão sustentável dos ecossistemas e o uso da fauna e da flora silvestres que ocorrem há gerações, enquanto outras estão ressurgindo através da regeneração intencional de ecossistemas e habitats. As razões para a sua existência, continuação e surgimento são variadas, incluindo a manutenção de fontes de alimentos e bacias hidrográficas, o respeito a sentimentos religiosos e culturais, o combate ao esgotamento dos recursos que sustentam a vida, prevenção de desastres naturais ou conservação da fauna e da flora silvestres, e benefícios ecológicos. As instituições que governam as ICCAs também são muito diversificadas. Algumas são instituições tradicionais que vêm se mantendo ao longo do tempo, com muito pouca alteração em termos de organização ou funcionamento. Outros povos indígenas e instituições comunitárias têm sido revividos recentemente em formas contemporâneas. Outras, ainda, são organizações novas, que desenvolvem novos conjuntos de regras. Duas linhas comuns para todas essas instituições são o fato de

¹⁶⁷ Posey, 1999; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2003b.

¹⁶⁸ Institute on governance, 2002; UCN, 2003a; Decisão VII.28 da CDB, Kuala Lumpur, 2004; Decisões XI.14, XI.16 e XI. 24 da CDB, Nagoya, 2010; UCN, 2012a.

¹⁶⁹ Ver Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004a e Dudley, 2008; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2010; Kothari *et al.*, 2012. Observe que o conceito de ICCAs estava evoluindo enquanto essas primeiras publicações foram sendo elaboradas. Embora essas publicações tenham discutido o fenômeno como “áreas conservadas por comunidades” e, mais tarde, como “áreas comunitárias e indígenas conservadas”, a descrição atual das ICCAs como “Áreas e territórios conservados por comunidades e povos Indígenas” reflete melhor as contribuições dos povos indígenas, com ênfase em “povos” e “territórios”, que são conceitos mais ricos do que os de “comunidades” e “áreas”.

¹⁷⁰ Devido a essas características essenciais, as ICCAs são um subconjunto das áreas e dos territórios usados e controlados em todo o mundo por povos indígenas e comunidades locais, mas um subconjunto crucial para eles e sua cultura, e para a conservação. Visivelmente, a terceira característica enuncia um requisito de conservação mais rigoroso para as ICCAs do que de costume, mesmo para áreas protegidas governadas pelo Estado.

¹⁷¹ Cf. a definição de área protegida apresentada na Seção 1.2.

que elas representam os **detentores locais de direitos** e que suas raízes residem em **conhecimentos e habilidades tradicionais e locais**.¹⁷² Em outras palavras, as instituições que governam as ICCAs são a expressão dos povos locais que acumularam experiência relevante¹⁷³ e têm interesse direto em proteger ou restaurar locais específicos e/ou usar os recursos naturais de forma sustentável.

Deve-se fazer uma distinção entre governança por povos indígenas e comunidades locais (ICCAs) e governança pelo nível administrativo mais básico em um determinado país (normalmente de Tipo A). Este pode ser o nível de uma comunidade rural, comuna ou freguesia. Às vezes, esse nível é chamado de “administração de nível comunitário” ou, como em Madagascar, pode ter assumido o nome do nível tradicional mais básico de agregação histórica e cultural.¹⁷⁴ É importante diferenciar os tipos A e D porque as características de sua governança tendem a ser profundamente diferentes, mas, também, porque as comunidades tradicionais podem precisar do nível administrativo mais básico para validar seus planos de governança e de gestão, a fim de funcionar com eficácia.¹⁷⁵

Imagem

Em uma antiga cerimônia (*ngillatun*), os povos indígenas do sul do Chile pedem aos espíritos para apoiar a reprodução da árvore *pewen* (*Araucaria araucana*), que tem um papel central em sua vida espiritual, social e econômica. Essas pessoas estão tão ligadas à árvore *pewen* que chamam a si mesmas de *mapuches-pewenches* – o povo da araucária. © Asociación Mapuche Pewenche Markan Kura, 2003.

Na verdade, pode-se fazer a distinção observando onde se situa a responsabilização pela terra, a água e os recursos naturais. Se os relatórios e a responsabilização forem atribuições de níveis mais altos do governo, a situação será mais semelhante ao Tipo A; se ficarem a cargo de grupos e comunidades locais, então será mais semelhante ao Tipo D.

Uma situação mais complexa surge se a ICCA for governada por um governo tribal, como os Parques Tribais Tla-o-qui-aht (Canadá) ou os Parques Tribais Navajos (EUA). Esses governos tribais não são o “nível de administração mais básico de um país”, são os governos das nações indígenas. Embora lhes caiba decidir como chamar o seu tipo de governo, vamos supor, neste trabalho, que se ajustem à governança de Tipo D, já que realizam a governança em nome de seus próprios povos.

Nosso conhecimento da cobertura de áreas terrestres, costeiras e marinhas sob ICCAs ainda é parcial. Porém, entre três e quatro milhões de hectares de florestas em todo o mundo estão sob gestão de comunidades, a maioria com objetivos de conservação de algum nível.¹⁷⁶ Por exemplo, um quinto da Amazônia está dentro de reservas indígenas, e muitas são mais protegidas, na prática, do que as áreas

¹⁷² Ver, a esse respeito, os Artigos 8j e 10c da CDB e a Meta 18 de Aichi.

¹⁷³ Pathak, 2009.

¹⁷⁴ O termo *malgaxe* tradicional é *fokonolona*, que coincide com os habitantes de uma aldeia e cuidadores de um determinado domínio ancestral. O termo, no entanto, também é usado pelos legisladores coloniais para definir o nível administrativo mais básico. Esse nível, que já foi controlado por administradores nomeados a partir de cima, mas agora está sujeito a uma espécie de órgão eleito, incorpora muitos *fokonolona* tradicionais, mas mantém quase nada de suas atribuições tradicionais.

¹⁷⁵ No Senegal, por exemplo, é necessária validação pela Comunidade Rural (*Communauté Rurale*) para que uma ICCA seja reconhecida e receba assistência de agências governamentais (Ndiaye and Dieng, 2012).

¹⁷⁶ Molnar *et al.*, 2004.

protegidas governadas pelo Estado.¹⁷⁷ Nas Filipinas, a maioria das Áreas-Chave para a Biodiversidade identificadas se sobrepõe a Domínios Ancestrais de povos indígenas em ambientes florestais.¹⁷⁸ Existem milhares de áreas marinhas geridas localmente em todo o Pacífico.¹⁷⁹ Centenas de ICCAs também foram identificadas no sul da Ásia, principalmente na Índia,¹⁸⁰ enquanto as reservas comunitárias de recursos são abundantes na África¹⁸¹ e os territórios conservados por povos nômades móveis (transumantes) cobrem milhares de hectares no Sahel e na Ásia Ocidental e Central.¹⁸² Na Austrália, Áreas Indígenas Protegidas (IPAs) contribuem com quase 30% do total da superfície das áreas protegidas.¹⁸³ A maioria delas foi autodeclarada nos últimos anos, e a maior área protegida terrestre do país, mais uma IPA, acaba de ser declarada em 2012.¹⁸⁴

No geral, estima-se que os territórios indígenas cubram 22% da superfície terrestre do planeta e “coincidam com as áreas que detêm 80% de sua biodiversidade”,¹⁸⁵ mas ainda há muito mais para entender sobre áreas governadas por comunidades locais não indígenas (de camponeses, pescadores, pastores e outros). Nem todos os territórios indígenas e áreas governadas por comunidades, no entanto, são ICCAs, já que a conservação da biodiversidade valiosa pode não ser evidente e/ou o sistema de governança pode não estar funcionando bem. Ainda assim, com base em dados de pesquisas acumulados ao longo de vários anos, uma estimativa recente concluiu: “As ICCAs podem ser muito mais numerosas do que as atuais áreas protegidas designadas oficialmente (que somam cerca de 130.000, e cuja maioria é governada por agências governamentais) e cobrir tanta área quanto elas (cerca de 13% da superfície terrestre do planeta), se não mais”.¹⁸⁶

Quadro 9

Exemplos de governança coletiva por povos indígenas e comunidades locais

Territórios conservados por povos indígenas.

Os territórios de povos indígenas existem em toda a Amazônia, e o Estado reconhece plenamente a governança coletiva local/tradicional de muitos deles. Na Colômbia, os povos indígenas possuem direitos comuns à terra, à água e aos recursos naturais, bem como os direitos à governança autônoma e pleno respeito a sua cultura. Seus *resguardos* cobrem 34 milhões de hectares de terra, ou quase 30% do território nacional, enquanto cinco milhões de hectares também foram declarados propriedade coletiva para as comunidades colombianas de ascendência africana.¹⁸⁷ Muitas ICCAs existem e prosperam nesses

¹⁷⁷ Nepstadt *et al.*, 2006; Schwartzman *et al.*, 2010; Porter-Bolland *et al.*, 2011.

¹⁷⁸ Nelson Devanadera (Protected Areas and Wildlife Bureau), comunicação na conferência “Nature in the Footsteps of our Ancestors”, Manila, março de 2012.

¹⁷⁹ Govan *et al.*, 2009.

¹⁸⁰ Pathak, 2009.

¹⁸¹ Barrow and Murphree, sem data.

¹⁸² Ver Chatty and Colchester, 2002; e a página da WAMIP na internet.

¹⁸³ Australian Government, 2012. “Cerca de 30%” é uma estimativa, já que foi criada recentemente uma IPA nova e muito grande.

¹⁸⁴ Esta é a Southern Tanami Indigenous Protected Area, cobrindo mais de 10 milhões de hectares.

¹⁸⁵ Sobrevila, 2008.

¹⁸⁶ Kothari *et al.*, 2012.

¹⁸⁷ Van der Hammen, 2003.

territórios da Colômbia,¹⁸⁸ incluindo áreas conservadas conjuntamente por diferentes povos indígenas.¹⁸⁹ Na Bolívia, no Brasil, no Equador, no Peru e na Venezuela também existem casos semelhantes, mas com diferentes níveis de reconhecimento dos direitos coletivos. Muitos desses territórios indígenas estão na vanguarda de batalhas contra o “desenvolvimento” prejudicial ou destrutivo na Amazônia, como as megabarragens (por exemplo, a barragem de Belo Monte, no Brasil), hidrovias (por exemplo, a estrada internacional planejada para atravessar territórios indígenas e o Parque Nacional Isiboro Secure, na Bolívia), exploração e extração de petróleo e gás (como o território dos povos quéchuas, de Sarayaku,¹⁹⁰ no Equador) e mineração (por exemplo, as minas de ouro a céu aberto em Cajamarca, Peru).

Fazendas coletivas conservando a fauna e a flora silvestres. Uma tendência relativamente nova no sentido de estabelecer ICCAs surgiu nas pastagens do Quênia, impulsionada em grande parte pela indústria do turismo do país e pelo desejo do Kenya Wildlife Service e de organizações conservacionistas de dar incentivos à conservação de habitats. Operadores de turismo estabeleceram acordos contratuais com comunidades locais, organizadas através de algumas comissões organizadas por Fazenda Coletiva, para que destinem terras como “reservas” em troca de pagamentos à comunidade, com base em taxas anuais ou pagamentos proporcionais (por exemplo, uma porcentagem de receitas brutas ou líquidas). A primeira dessas reservas comunitárias foi a Fazenda Coletiva Kimana, perto do Parque Nacional de Amboseli (distrito de Kajiado) em 1996. Desde então, unidades locais têm proliferado em áreas como os distritos de Laikipia, Samburu, Kajiado e Narok, com importantes consequências para a conservação da fauna e da flora silvestres.¹⁹¹ Apesar dos desafios enfrentados pelas reservas (como fragmentação da terra, disputas), a quantidade de animais e plantas silvestres encontrada atualmente em áreas conservadas privadas (individuais e comunitárias) no Quênia é maior do que a encontrada em áreas protegidas pelo governo designadas formalmente.¹⁹²

Imagem

Os povos indígenas de Palawan (Filipinas) resistem à mineração e a monoculturas de óleo de dendê (palma) em sua ilha. © Dario Novellino, 2011.

Locais sagrados e domínios ancestrais. Na China, as ICCAs incluem sítios naturais sagrados, florestas comunitárias e pastagens sujeitas à governança consuetudinária. O tamanho dos sítios naturais sagrados varia muito (de propriedades individuais a regiões inteiras).¹⁹³ Algumas pastagens na cabeceira do rio Yangtzé, restauradas e geridas pelas comunidades tibetanas com direitos tradicionais de pastoreio, possuem características de ICCA.¹⁹⁴ Colinas, matas, nascentes e lagos sagrados são comuns em todo o Sudeste Asiático, e muitas vezes

¹⁸⁸ Riascos de la Peña, 2008; e Asatrizy y Riascos de la Peña, 2008.

¹⁸⁹ Luque, 2003.

¹⁹⁰ Cf. a decisão muito recente da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em favor dos povos quéchuas de Sarayaku contra o Estado do Equador, que violou os direitos deles à propriedade e à tomada de decisões com relação a seu território ancestral, ao consentimento prévio e informado, e a continuar praticando suas atividades tradicionais de subsistência. Ver as informações disponíveis na internet.

¹⁹¹ Blomley *et al.*, 2007.

¹⁹² Western *et al.*, 2006.

¹⁹³ Li Bo *et al.*, 2007.

¹⁹⁴ Marc Foggín, comunicação pessoal, 2010. Ver as informações disponíveis na internet.

conservam a biodiversidade diante da mineração, de concessões para extração de madeira, expansão de monocultivos (por exemplo, óleo de dendê) e negócios turísticos indiscriminados.¹⁹⁵ Recentemente, seu papel na prevenção de desastres relacionados a eventos climáticos extremos veio à tona. Em Mindanao (Filipinas), as poucas áreas que permaneceram incólumes com a passagem do ciclone que devastou o sul da ilha em dezembro de 2011 estavam em bacias hidrográficas “protegidas” pelos domínios ancestrais densamente florestados dos povos indígenas na cadeia do Monte Kalatungan, ao passo que as bacias onde havia “desenvolvimento” econômico tiveram enormes deslizamentos de terra, com aldeias destruídas e centenas de mortes.¹⁹⁶

Territórios indígenas geridos como zonas silvestres. As reservas de índios norte-americanos nos Estados Unidos cobrem mais de 22 milhões de hectares. A maioria não é gerida como zonas ou reservas de fauna e flora silvestres, mas algumas o são. Em 1979, as Tribos Confederadas de Salish e Kootenai, do estado de Montana, foram as primeiras a destinar cerca de 40.000 ha como reservas silvestres. Os nez perces seguiram o exemplo, e também as tribos Sioux e Assiniboine, a Chippewa e outras. Na Costa Oeste do país, várias tribos inclusive uniram forças para criar um consórcio e proteger o Sinkyone Wilderness ao longo da Costa Perdida, que determinaram que jamais voltará a ser explorada comercialmente. Na Flórida, os índios seminoles desenvolveram sua própria iniciativa Everglades, escolhendo reinundar e restaurar cerca de 1.000 ha de áreas úmidas originais do Big Cypress.¹⁹⁷

4. A Matriz de Áreas Protegidas da UICN e a natureza mais detalhada dos tipos de governança

Imagem

Não é só a propriedade da terra que determina o tipo de governança e a classificação em termos de conservação. A comunidade Bogdan (Turquia) não é dona da floresta local, mas tem defendido vigorosamente sua manutenção e, até agora, conseguiu. © gbf, 2007.

Conforme observado na Seção 1.4, há uma distinção entre governança e gestão. As duas funções são intimamente conectadas, mas precisam ser diferenciadas. Na verdade, tanto a definição da UICN de área protegida quanto suas categorias de gestão são “neutras” no que diz respeito à autoridade de governança e à posse da terra e dos recursos. O sistema de categorias se refere aos *objetivos* da gestão de áreas protegidas, mas não é pensado para determinar quem toma as decisões sobre como geri-las.

As Diretrizes da UICN para a Aplicação de Categorias de Gestão de Áreas Protegidas declaram que as **áreas protegidas de todas as categorias podem ser governadas por (e propriedade de) agências governamentais, ONGs, comunidades, povos indígenas, empresas e proprietários particulares** – isoladamente ou em combinação.¹⁹⁸ Além disso, as Diretrizes da UICN para Legislação sobre Áreas Protegidas deixam claro que a governança é uma consideração separada da posse,¹⁹⁹

¹⁹⁵ Uma rápida pesquisa sobre o Camboja é relatada em Borrini-Feyerabend e Ironside, 2010.

¹⁹⁶ Dave de Vera, comunicação pessoal, 2012.

¹⁹⁷ Bowden, 2010.

¹⁹⁸ Dudley, 2008.

¹⁹⁹ Lausche, 2011.

"apesar de a posse ser importante quando se consideram abordagens de governança adequadas a um determinado sitio". Na verdade, as áreas protegidas em qualquer tipo de governança podem incluir uma variedade de direitos de posse, tais como os derivados de posse mista, delegação, arrendamento e acordos. Enquanto, na Suécia, as áreas protegidas nacionais devem ser estabelecidas exclusivamente em terras de propriedade do Estado, em muitos outros países, como o Reino Unido ou a Itália, as áreas protegidas incluem grandes áreas de propriedade privada: é o caso, especialmente, das áreas protegidas de Categoria V.²⁰⁰ No México, a maioria das áreas protegidas federais está em terras que não são de propriedade do Estado, e sim de propriedade coletiva da comunidade (*ejidos*).²⁰¹ Não é a propriedade da terra que determina o tipo de governança, e sim o órgão de governança ou a combinação de órgãos.

A relação entre tipo de governança e categoria de gestão é mostrada na Matriz de Áreas Protegidas da UICN (ver Tabela 5). Ela é particularmente útil para ajudar a visualizar as combinações entre categorias de gestão e tipo de governança que podem ocorrer dentro de um sistema de áreas protegidas. A Matriz é uma ferramenta para pensar e classificar quais combinações de categorias de gestão e tipos de governança existem ou podem existir no sistema de áreas protegidas de um país. É especialmente valiosa para demonstrar que um sistema nacional de áreas protegidas pode incluir muito mais do que os lugares que o próprio governo administra e reconhece como áreas protegidas oficiais.

Tabela 5. A Matriz de Áreas Protegidas da UICN – um sistema de classificação para as áreas protegidas que compreende categorias de gestão e tipos de governança

| Tipo de governança | A. Governança por governos | | | B. Governança compartilhada | | | C. Governança privada | | | D. Governança por povos indígenas e comunidades locais | | |
|---------------------|--|--|---|-----------------------------|--|--|--|---|--|--|--|--|
| Categoria de gestão | Ministério ou agência federal ou nacional encarregados | Ministério ou agência subnacional encarregados | Gestão delegada por governos (por exemplo, a uma ONG) | Governança transfronteiriça | Governança colaborativa (várias formas de influência pluralista) | Governança conjunta (órgão pluralista de governança) | As áreas conservadas estabelecidas e administradas por proprietários individuais | ... por organizações sem fins lucrativos (por exemplo, ONGs, universidades) | ... por organizações com fins lucrativos (por exemplo, empresas proprietárias de terras) | Áreas e territórios conservados de povos indígenas – estabelecidos e administrados por povos indígenas | Áreas e territórios conservados por comunidades – estabelecidos e administrados por comunidades locais | |

²⁰⁰ Para mais orientações sobre a Categoria V de áreas protegidas, ver Phillips, 2002.

²⁰¹ Secretaría de Relaciones Exteriores de la Dirección General para Temas Globales, México, comunicação pessoal, 2012.

| | | | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| Ia. Reserva Natural Estrita | | | | | | | | | | | |
| Ib. Reserva ecológica | | | | | | | | | | | |
| II. Parque Nacional | | | | | | | | | | | |
| III. Monumento Natural | | | | | | | | | | | |
| IV. Gestão de Habitats/Espécies | | | | | | | | | | | |
| V. Paisagem Terrestre-marinha Protegida | | | | | | | | | | | |
| VI. Área Protegida com Uso Sustentável dos Recursos Naturais | | | | | | | | | | | |

Categorias de gestão e tipos de governança são conceitos simples, pensados para captar as principais características do sistema de áreas protegidas, mas podem ocultar uma realidade muito mais complexa, como explicado na seção anterior. Reafirmando:

- nem sempre é fácil atribuir um tipo de governança a uma área protegida;
- algumas áreas protegidas combinam características de vários tipos de governança;
- os sistemas de governança costumam mudar com o tempo.

Para ilustrar as complexidades e a natureza mais detalhada da governança compartilhada como ela ocorre concretamente, as Figuras 4, 5 e 6²⁰² mostram como diferentes partes (uma agência do governo, detentores de direitos e interessados diretos locais, uma ONG de apoio) podem ver as questões de compartilhamento de autoridade, responsabilidade e prestação de contas na governança de áreas protegidas. Cada figura mostra um contínuo de abordagens à tomada de decisões, com um papel central atribuído à negociação.

Diferentes áreas protegidas dentro do mesmo tipo de governança podem estar situadas de forma diferente ao longo do contínuo. Além disso, para determinadas áreas protegidas, a posição no contínuo pode variar para diferentes tipos de decisões

²⁰² Estes números são adaptados de Borrini-Feyerabend, 1996.

de governança. Por exemplo, a decisão de estabelecer a área protegida pode ter sido tomada apenas pelo governo, mas os limites, o zoneamento e as regras de cada zona podem ser o resultado de acordos com os detentores locais de direitos. Nesse caso, pode não ser fácil decidir qual dos quatro tipos básicos de governança deve ser atribuído à área protegida. No entanto, deve ser possível determinar qual é o dominante, enquanto informações adicionais, elaboradas a partir de análises como as das Figuras 4, 5 e 6, podem ajudar a explicar como a governança do território funciona na prática.²⁰³ Por exemplo, a matriz foi adaptada na Tabela 6 para descrever os sistemas de governança para o Parque Nacional de Retezat, na Romênia.

**autoridade, responsabilidade e prestação de contas
na governança de áreas protegidas: um contínuo**

| Controle total por órgão governamental Tipo A | | Controle compartilhado por agência governamental e detentores de direitos e interessados diretos locais Tipo B | | Controle total pelos detentores de direitos e interessados diretos locais Tipos C e D |
|--|--|---|---|--|
| Tomar decisões de gestão sem consulta | Consultar atores locais e buscar seu consentimento (às vezes via compartilhamento de benefícios) | Negociar acordos específicos | Ceder autoridade e responsabilidade de maneira formal (por exemplo, abrindo mão da maioria das vagas em um órgão de governança) | Reconhecer/transferir autoridade e responsabilidade plenas a atores locais |

... da perspectiva de uma agência governamental em relação aos detentores de direitos e interessados diretos locais

Figura 4. O contínuo de governança a partir da perspectiva de uma agência do governo em relação aos detentores locais de direitos e interessados diretos (por exemplo, proprietários de terras ou comunidades locais).

**autoridade, responsabilidade e prestação de contas no
governo de áreas protegidas: um contínuo**

| Controle total por órgão governamental Tipo A | | Controle compartilhado por agência governamental e detentores de direitos e interessados diretos locais Tipo B | | Controle total pelos detentores de direitos e interessados diretos locais Tipos C e D |
|---|---|---|--|---|
| Perder controle sobre terra, água e recursos naturais | Deixar o governo tomar a maioria das decisões | Negociar acordos específicos | Pedir apoio técnico ou financeiro de parceiros, mas controlando todas as condições | Conservar ou assumir plena autoridade de gestão e responsabilidade, e continuar ferrenhamente |

²⁰³ Algumas observações críticas à tipologia de governança adotada neste volume podem ser encontradas na literatura especializada. Essas críticas descrevem a tipologia como – basicamente – simples demais para representar uma realidade muito mais complexa (Paterson, 2010; Paterson 2011). Embora este volume reconheça o mérito da crítica, os autores não se convencem de que um conjunto mais complexo e numeroso de tipos de governança (Eagles, 2009; Paterson, 2010; Paterson, 2011) acrescentaria muito à compreensão do fenômeno ou mesmo ao seu potencial de classificação.

| | | | | |
|--|--|--|--|--------------|
| | | | | independente |
|--|--|--|--|--------------|

... da perspectiva de detentores locais de direitos e interessados diretos em relação a agências governamentais ...

Figura 5. O contínuo de governança a partir da perspectiva dos detentores locais de direitos e interessados diretos (por exemplo, proprietários de terras ou comunidades locais) em relação a agências governamentais.

| Controle total por agência governamental Tipo A | | Controle compartilhado por agência governamental e detentores de direitos e interessados diretos locais Tipo B | | Controle total pelos detentores locais de direitos e interessados diretos Tipos C e D |
|--|---|---|--|--|
| Deixar as decisões de gestão inteiramente para órgãos governamentais | Apoiar órgãos do Estado para que se comuniquem com os agentes locais e obtenham seu apoio | Facilitar a negociação de acordos entre os órgãos governamentais e detentores locais de direitos e interessados diretos | Propor várias formas de apoio, mas deixar que os atores locais escolham aquilo de que precisam | Deixar as decisões de gestão inteiramente a atores locais |

... da perspectiva de uma ONG de apoio em relação a agências governamentais e detentores locais de direitos e interessados diretos ...

Figura 6. O contínuo de governança a partir da perspectiva de uma ONG de apoio em relação a agências governamentais e detentores locais de direitos e interessados diretos (por exemplo, proprietários de terras ou comunidades locais).

Tabela 6. Uma "matriz reduzida" para o Parque Nacional Retezat, Romênia²⁰⁴

| Tipo de governança | A. Governança por governos | B. Governança compartilhada | C. Governança privada | D. Gov. por povos indígenas e comunidades locais |
|---------------------|---|--|-----------------------|--|
| II. Parque Nacional | Ministério do Meio Ambiente designa a AP Ministério do Meio Ambiente delega a gestão à Administração Florestal Nacional: coordenação, planejamento, financiamento, operação, monitoramento e avaliação | Um Conselho Consultivo tem um papel consultivo geral e um Conselho Científico é encarregado de prestar assessoramento sobre o plano quinquenal de operação, que inclui todos os projetos aprovados (ou seja, o Conselho Científico pode tentar | | |

²⁰⁴ Erika Stanciu, comunicação pessoal, 2012.

| | | | | |
|--|--|---|--|--|
| | | interromper iniciativas nocivas de desenvolvimento) | | |
|--|--|---|--|--|

Em alguns casos, uma **área protegida de um determinado tipo de governança se localiza dentro de uma área de outro tipo**.²⁰⁵ Um exemplo seria uma grande área protegida dos Tipos de governança A ou B contendo uma ou mais áreas protegidas menores, dos Tipos B, C ou D. O Parque Nacional Repovesi (Finlândia) é um desses casos.²⁰⁶ Como todas as áreas protegidas finlandesas, o Repovesi é governado pelo governo (Tipo A), mas, dentro de seus limites, há uma floresta de 1.400 ha estabelecida como Reserva Natural, chamada de Aarnikotka.

Imagens

A governança e a gestão do Parque Nacional Retezat têm relação com vários detentores de direitos e interessados diretos. © Andreas Beckmann

Esta reserva está em terras de propriedade de uma empresa chamada UPM²⁰⁷ e opera em um regime de governança que é um híbrido dos Tipos B e C. O conselho que toma as decisões inclui dois membros do Metsähallitus, a agência ambiental nacional, dois membros de autoridades regionais e dois membros da UPM. Isto sugeriria que o Aarnikotka está sob governança compartilhada, mas o presidente do conselho de administração é sempre da UPM, o compromisso de conservação é totalmente voluntário e o órgão de decisão não tem qualquer obrigação de apresentar relatórios a quem quer que seja – todas características relacionadas a áreas protegidas privadas. Aliás, o Repovesi também contém uma área militar dentro de seus limites, à qual não há acesso público.

Às vezes, uma ICCA (Tipo D) está incluída dentro de áreas protegidas governadas por governos (Tipos A ou B). Os vales sagrados do povo sherpa, do Nepal, dentro do Parque Nacional de Sagarmatha²⁰⁸ (Monte Everest) ou a importante área de manguezal conservada pela comunidade de Fadjouth, no Parque Nacional de Joal-Fadjouth, no Senegal,²⁰⁹ são casos desse tipo. Muitas outras ICCAs dentro de áreas protegidas ficam sem ser reconhecidas. Residentes locais falaram a um dos autores sobre as multas e até mesmo sobre lesões que haviam sofrido nas mãos de guardas armados quando tentavam entrar no Parque Nacional W, em Benin, para realizar cerimônias em áreas sagradas tradicionais. Essas áreas sagradas permanecem em situação irregular e não reconhecidas, já que a área protegida foi criada em terras pertencentes ao Estado, sobre as quais se pressupôs que não haveria reivindicações consuetudinárias anteriores.

Às vezes, uma área protegida reconhecida pelo governo é incluída dentro de uma ICCA maior. No Irã, Kushk-e Zar (Namdan) é uma zona úmida de importância internacional (Sítio Ramsar) dentro do território tradicional de migração dos kuhis,

²⁰⁵ Este é semelhante ao caso de áreas protegidas de diferentes categorias de gestão localizadas umas dentro das outras. Ver a discussão específica sobre isso nas páginas 36-37 de Dudley, 2008.

²⁰⁶ Erika Stanciu, comunicação pessoal, 2012.

²⁰⁷ Uma das maiores empresas de fibra no mundo, autodescrita como o maior fornecedor mundial de madeira para energia.

²⁰⁸ Ver o “Relato” dedicado a este exemplo.

²⁰⁹ Inejih and Sall, 2010.

uma das tribos da Confederação Qashqai. Os kuhis são um povo indígena nômade que conserva seu território de forma voluntária, e o Kushk-e Zar, que é essencial para a viabilidade de todo o seu território, é ativamente protegido contra os interesses externos que, durante vários anos, tentaram drená-lo para a agricultura.²¹⁰

RELATOS

Diversidade biológica e cultural – aliados próximos por meio da conservação

O território indígena do Yapú, chamado localmente de Umu-Kaya Yepa, abrange 150.000 hectares de floresta tropical úmida na região amazônica da Colômbia, é governado e gerido de acordo com as regras e o Calendário Tradicional dos Kumuã Yoamarã, a união dos anciãos/xamãs dos diferentes grupos étnicos que habitam o território. O Yapú é reconhecido legalmente como propriedade coletiva dos seus povos indígenas com base na Constituição e nas leis da Colômbia. A guarda é atribuída à ASATRIZY, uma associação estabelecida pelas autoridades tradicionais. Os líderes formularam um Plano de Vida que descreve suas prioridades para sua própria vida e a gestão de seu território.

Ao contrário de muitas outras comunidades da Amazônia, a aldeia de Puerto Nariño ainda está relativamente distante das pressões do “desenvolvimento”: o acesso a ela requer, primeiramente, um voo à capital regional, depois, uma viagem em um avião pequeno até uma clareira na floresta e, por fim, uma hora em um pequeno barco pelas águas sinuosas do Yapú. Um dos principais xamãs de Puerto Nariño, um homem de aspecto feroz chamado Benedicto Mejía, relembra a história de seu povo: “Em Ipanoré, as pessoas que primeiro receberam o conhecimento para ser capazes de viver aqui foram os waimajãs (pessoas-peixe), os yepabajuarimasas (pessoas terrestres), os umurecóomajãs (pessoas celestes), os ucómajãs (pessoas da medicina), os utápinomasãs (pessoas que guiam as pedras)”. No Yapú, a vida gira em torno das cerimônias conduzidas pelo Kumu, o xamã que detém o conhecimento tradicional para que a comunidade tenha capacidade de levar uma boa vida.

Imagem

© gbf, 2009.

Imagem

© gbf, 2009.

O espaço onde as pessoas compartilham conhecimento e poder é a *maloka*, sua casa coletiva. Algumas famílias são especializadas como kumuãs (guias de conhecimento tradicional), outras, como yoamarãs (historiadores, dançarinos, cantores e tocadores de instrumentos sagrados) e porta-vozes da comunidade. Contudo, séculos de invasões e contatos com estrangeiros deixaram seus impactos: os povos indígenas começaram a usar roupas modernas, foram forçados pelos missionários a abandonar a *maloka* e ir para casas “familiares” menores, e os jovens foram convocados a escolas afastadas e perderam boa parte de seu respeito pelas autoridades tradicionais.

²¹⁰ Naghizadeh *et al.*, 2012.

Juan Carlos Riascos de la Peña, especialista em biodiversidade e amigo de longa data do povo do Yapú, acrescenta o que entendeu durante muitos anos de participação e trabalho, incluindo o tempo em que foi Diretor de Áreas Protegidas na Colômbia.²¹¹ “A Umu-Kaya Yepa não é uma área protegida em termos de padrões legais, mas opera como se fosse, na prática. Desde tempos ancestrais até hoje, sua biodiversidade e seus valores culturais foram mantidos pela forte estrutura de governança indígena e a interdependência íntima das comunidades e seus ecossistemas. Este é um grande exemplo do que a UICN e outros chamam de “ICCA’s”. E por que a biodiversidade é tão bem conservada aqui? Porque as pessoas conseguiram manter pelo menos algumas das suas formas tradicionais de uso, gestão e compreensão cultural da natureza, de acordo com suas regras tradicionais e seu calendário xamânico. O desgaste disso levaria inevitavelmente a um desgaste da biodiversidade. Digamos que há uma grande ameaça, hoje, à resiliência da cultura e das regras ancestrais para o uso da biodiversidade no Yapú: a possibilidade de que o Estado autorize algumas explorações e extrações de minérios na área. A mineração do subsolo é um direito reservado ao Estado,²¹² e a ASATRIZY não pode negar legalmente a entrada para essa atividade, que introduziria um complexo processo de transformação social, com um provável impacto irreversível sobre a cultura indígena e, inevitavelmente, sobre a biodiversidade.”

Nas últimas décadas, as comunidades indígenas do Yapú fizeram alguns avanços muito importantes em seu Plano de Vida. Elas listaram as regras de gestão que todos – moradores locais e forasteiros – devem obedecer para conservar a natureza. Elas estão desenvolvendo sua economia de forma coletiva, evitando questões de propriedade individual. E, com a ajuda do Ministério da Educação, até retomaram o controle da aprendizagem de suas crianças e jovens. Há alguns anos, se as crianças quisessem frequentar a escola, teriam que deixar a aldeia e romper com a vida da comunidade e seu calendário de cerimônias. Muitas perderam seus costumes e esqueceram o que haviam aprendido com os anciãos. Algumas, inclusive, começaram a perder o idioma. Mas agora, as coisas estão melhorando. As comunidades têm um sistema de “educação dupla”: os jovens podem permanecer em sua aldeia e aprender tanto a própria cultura, através dos líderes tradicionais, quanto as culturas de outras pessoas, através de outros professores.

Imagem

©Juan Carlos Riascos

Imagem

© gbf, 2009.

Os povos indígenas do Yapú estão determinados a continuar governando seu território, e implementando seu Plano de Vida.²¹³

5. Conservação voluntária e auxiliar

Imagem

²¹¹ Juan Carlos Riascos de la Peña, comunicação pessoal, 2008 e 2012.

²¹² A licença deve ser concedida pela Autoridade Ambiental, após uma Análise de Impacto Ambiental.

²¹³ Asatrizy y Riascos de la Peña, 2008; Corporación Ecozoica de 2011.

Em Mindanao (Filipinas), o domínio ancestral da tribo Manobo, de Soté, está no centro de uma grande floresta, quase totalmente consumida nas últimas décadas para fornecer matéria-prima para uma fábrica de papel e celulose. O domínio ancestral inclui uma linda cachoeira e é o lar da Águia Filipina, mas não é oficialmente protegido. Contudo, o domínio ancestral ainda está relativamente intacto, uma vez que foi ferrenhamente defendido pelos manobos. © gbf, 2011.

Muitos sistemas de gestão da terra e da água sustentam altos níveis de biodiversidade, incluindo a biodiversidade crítica, fora do sistema formal de áreas protegidas.²¹⁴ Conforme mostrado esquematicamente na Figura 1, à página 15, estes podem incluir tipos variados de locais, como: áreas naturais de apelo turístico e áreas militares de acesso proibido, propriedades privadas de conservação e ICCAs, sistemas agropecuários bem geridos, empresas comerciais de caça, áreas de proteção de bacias hidrográficas e florestas habitadas. Em alguns desses casos, a expressão **“conservação voluntária”**²¹⁵ capta a ideia de que aqueles que exercem a governança o fazem conscientemente e sem restrições, de maneiras totalmente compatíveis com a conservação dos valores da biodiversidade. Em outros casos, a expressão **“conservação auxiliar”** é mais adequada, já que a conservação é uma consequência não intencional (embora bem-vinda) da gestão feita com outros propósitos. Por exemplo, a Área de Bombardeios Barry Goldwater, no Arizona, na fronteira com o México, contém o que provavelmente seja o melhor remanescente do espetacular Deserto de Sonora. Como o nome indica, ela não foi exatamente criada para a conservação da natureza, mas o Exército dos Estados Unidos contrata biólogos, arqueólogos e antropólogos para conservar os valores culturais e naturais existentes, e facilitar as visitas dos tohono o’odhams a seus lugares sagrados. Portanto, mesmo quando a conservação é de tipo auxiliar, pode haver espaço para atividades de conservação explícitas e eficazes. As expressões “conservação voluntária” ou “auxiliar” também podem se aplicar muitas vezes a sítios naturais sagrados (ver Quadro 10).

Embora a conservação auxiliar seja incompatível com a definição da UICN de área protegida, a conservação voluntária pode ser compatível. Entretanto, territórios e áreas sob conservação voluntária, por várias razões, muitas vezes não são formalmente reconhecidos, legalmente protegidos ou valorizados como parte dos sistemas nacionais de áreas protegidas, mesmo quando se enquadram na definição da UICN de área protegida.

Quadro 10

Sítios naturais sagrados

Os sítios naturais sagrados (SNSs) são áreas de terra ou água com um significado espiritual especial para povos e comunidades.²¹⁶ Eles consistem em características naturais, como montanhas, florestas, lagoas, grutas e ilhas, que muitas vezes são únicas e podem ter grande importância para a conservação da natureza e valores culturais associados a ela. Os sítios naturais sagrados podem ser fontes de água curativa e plantas medicinais ou locais de contato com o mundo espiritual. Geralmente incluem habitats bem conservados, bem como

²¹⁴ SCBD, 2010.

²¹⁵ Lausche, 2011.

²¹⁶ Wild and McLeod, 2008.

sepultamentos de antepassados, locais de peregrinação, construções religiosas atuais ou preexistentes, e locais associados a eventos especiais, santos e líderes espirituais.²¹⁷ Suas instituições de governança são extremamente diversificadas.

Os SNSs têm algumas características em comum com as ICCAs, já que são locais e paisagens terrestres e marinhas voluntariamente conservados por instituições não governamentais. Muitos SNSs também estão incluídos entre as áreas protegidas oficiais. Embora essa forma moderna de proteção seja considerada, às vezes, como reforço dos valores culturais preexistentes, em outros momentos, ela é considerada como uma interferência indevida.²¹⁸

Uma característica diferenciada comum a SNSs e ICCAs é que as pessoas lhes atribuem valor e importância únicos, via de regra, intimamente relacionados a suas culturas e visões de mundo. No entanto, uma característica dos SNSs que os diferencia das ICCAs são as peregrinações em massa, que podem ser extremamente prejudiciais. Lugares como a Montanha Otgontenger, na **Mongólia** ou, mais intensamente, o Pico de Adão, na Área Protegida do Pico Wilderness do **Sri Lanka** (visitada por cerca de dois milhões de peregrinos por ano e um dos ambientes mais pisoteados da Terra) são exemplos disso. No processo, os SNSs mantêm e até aumentam seu valor espiritual, mas perdem muito do seu valor natural e de conservação. Além disso, ao contrário das ICCAs, os SNSs não precisam ser governados e geridos coletivamente por um povo indígena ou uma comunidade local. Na verdade, muitos deles são controlados por um interesse privado, uma religião organizada, uma agência governamental ou estão sob governança compartilhada.

O patrimônio espiritual, cultural e natural do Monte Atos, na **Grécia**, reflete quase dez séculos de vida monástica ininterrupta estabelecida em um ambiente único – um rápido gradiente de ecossistemas e condições climáticas, da costa mediterrânea a condições alpinas no topo da montanha de 2.000 m. A tradição espiritual proíbe mulheres e crianças de entrar no Monte Atos, uma proibição que se estende a fêmeas de animais. A ausência de pastoreio faz com que as florestas na Península de Atos sejam particularmente densas, enquanto a variedade de tipos de clima fornece o habitat para inúmeras espécies de plantas e animais. O Monte Atos foi reconhecido pela UNESCO como Patrimônio Mundial Misto em 1988, por seus valores naturais e culturais. Essa designação foi proposta pela Grécia e aprovada sem a participação e o acordo das comunidades monásticas que detêm a propriedade da terra. A Comunidade Monástica de Monte Atos, composta por representantes dos 20 mosteiros da região, acabou aceitando a designação, mas deixou claro que era a única entidade legítima encarregada do Monte Atos. Cada mosteiro tem jurisdição sobre a gestão de sua propriedade, e apenas questões gerais, como a abertura de estradas, são decididas em nível da Comunidade Monástica.²¹⁹ A Península Atonita é claramente um sítio sagrado natural. Ela também pode ser considerada uma combinação de áreas de conservação privada, já que a terra é de propriedade dos mosteiros. E poderia ser considerada uma área conservada por comunidades, dado que a governança comunitária está ligada à tradição espiritual que une os mosteiros e determina a maioria das decisões de gestão.

Apesar de pequenos, os fragmentos remanescentes de florestas costeiras do Quênia, chamados kayas, são outro exemplo de SNSs de grande importância biológica. Tradicionalmente, as kayas eram protegidas por seus guardiães, os mijikendas, que as geriram e aplicaram os regulamentos tradicionais durante séculos. Perto do final do século

²¹⁷ Verschuuren, 2010

²¹⁸ Ver o caso do Monte Atos, descrito logo abaixo.

²¹⁹ Papayannis, 2012.

XX, no entanto, alguns dos anciãos já não podiam suportar a pressão pelo desenvolvimento, e muitas florestas kayas perderam seu caráter sagrado e seu valor de conservação. As que permaneceram mais ou menos incólumes são agora protegidas como “monumentos nacionais”.²²⁰ Assim, embora as kayas já tenham sido excelentes exemplos de ICCAs, hoje em dia, provavelmente é mais exato caracterizá-las sob governança compartilhada pelos mijikendas e a National Museums of Kenya, embora muitas ainda sejam consideradas pelas comunidades em questão como seus próprios sítios naturais sagrados.²²¹

Nas **Filipinas**, uma conferência nacional de 2012, sobre ICCAs, revelou que a maioria das Áreas-Chave para a Biodiversidade no país coincide com os Domínios Ancestrais de povos indígenas.²²² No centro da maior parte desses domínios existem áreas que são de profunda importância espiritual para os povos que cuidam delas. Portanto, há centenas de SNSs inseridos dentro de ICCAs. Alguns são reconhecidos como áreas protegidas pelo governo; outros não são, mas podem ser considerados como “outras medidas eficazes de conservação baseadas em áreas ou territórios”.

Tal como acontece nas Filipinas, existem milhares de locais de importância singular para os povos indígenas em toda a América Latina, muitas vezes no centro de ICCAs. Por exemplo, na **Guatemala**, há uma série de sítios cerimoniais antigos, mas ainda muito usados, dentro da impressionante floresta natural, conservada pelos maya-k'ichés, dos 48 cantões de Totonicapán. A floresta é possivelmente a mais bem conservada do país e um componente essencial da bacia do Lago Atitlán. Apesar de ser gerida há séculos por uma instituição consuetudinária altamente respeitada, através de práticas de uso sustentável e regeneração, atualmente ela está sendo atacada por vários projetos e iniciativas de desenvolvimento. Felizmente, o valor espiritual dos sítios cerimoniais e um profundo respeito por uma floresta que é essencial para sua subsistência estão enraizados na identidade dos povos indígenas locais, empoderando-os para resistir às forças da mudança destrutiva.

Tabela 7. Reconhecimento da conservação voluntária e secundária

| Áreas conservadas, de fato, de forma voluntária ou secundária | A conservação da natureza é um objetivo principal de gestão | A conservação da natureza <i>não</i> é um objetivo principal de gestão |
|---|--|---|
| O governo a reconhece como parte de seu sistema de áreas protegidas | A área é protegida de acordo com a UICN (e reconhecida em nível nacional) | A área é uma “medida de conservação eficaz baseada em área” (e reconhecida como tal em nível nacional) ²²³ |
| O governo não a reconhece como parte de seu sistema de áreas protegidas | A área é protegida de acordo com a UICN (mas não reconhecida como tal em nível nacional) | A área é uma “medida de conservação eficaz baseada em área” (mas não reconhecida como tal em nível nacional) |

²²⁰ Também são reconhecidas pela UNESCO sob o nome Florestas Sagradas Mijikenda Kaya como “paisagens culturais associativas do Patrimônio Mundial”

²²¹ Wild, 2008

²²² Ver nota 27.

²²³ Este caso bastante extremo poderia existir, por exemplo, se os atores que decidem as práticas voluntárias de conservação estivessem apenas e tão somente interessados no valor monetário dos recursos naturais. Digamos que os proprietários de uma floresta aguardem a madeira amadurecer para derrubar toda a floresta. O governo poderia propor manter sua floresta em pé como área protegida e, para isso, dar uma compensação financeira ao proprietário.

5.1 Conservação voluntária e auxiliar em sistemas de áreas protegidas

As iniciativas de conservação voluntárias e secundárias enfrentam ameaças maiores do que as áreas protegidas formais, pois, geralmente, não têm o mesmo nível de proteção jurídica ou apoio de programas governamentais. À medida que a biodiversidade se torna mais escassa e mais preciosa, os conservacionistas incentivam os países a dar mais apoio a essas iniciativas de conservação, principalmente reconhecendo as áreas conservadas voluntárias e secundárias como áreas protegidas.²²⁴

A definição de área protegida da UICN permite que até 25% da área sejam geridos de formas não voltadas predominantemente à conservação da natureza (por exemplo, uma aldeia ou local turístico); no entanto, sua gestão não deve interferir nos objetivos de conservação da área protegida como um todo.²²⁵ Além disso, a definição da UICN especifica que, para ser uma área protegida, ela deve ser gerida com o objetivo de conservação.²²⁶ Devido a esses requisitos, apenas alguns dos territórios e áreas que são voluntariamente conservados atualmente são considerados como áreas protegidas segundo a definição da UICN. Em muitos outros, os proprietários de terras e os detentores de direitos não visam a conservação na maior parte de suas terras ou como seu principal objetivo de gestão,²²⁷ embora a gestão possa muito bem ter resultados de conservação que serão bem-vindos. Quando for este o caso, essas áreas podem ser consideradas como “outras medidas de conservação eficazes baseadas em áreas ou territórios”.

A Tabela 7 resume a situação. Algumas áreas de conservação privada e ICCAs atendem à definição da UICN de área protegida; outras não atendem. Algumas são reconhecidas por seus governos como parte do sistema nacional de áreas protegidas; outras não o são. A posição fica ainda mais complicada onde o governo não adota a definição da UICN e usa seu próprio critério do que é uma área protegida. A UICN está trabalhando para incentivar todos os governos a adotar a definição da organização com base em decisões tomadas pelo Congresso Mundial de Conservação.²²⁸ Em qualquer caso, territórios e áreas marinhas conservados que a UICN não poderia reconhecer como áreas protegidas ainda podem dar uma contribuição inestimável à conservação.

²²⁴ Phillips, 2003; Figgis, 2004.

²²⁵ Dudley, 2008.

²²⁶ A definição da UICN salienta que “apenas as áreas onde o principal objetivo é conservar a natureza podem ser consideradas áreas protegidas” (Dudley, 2008). Áreas sob conservação voluntária podem ter esses objetivos expressos de forma explícita, mas a “conservação da natureza” também pode ser um objetivo implícito. Por exemplo, quando quem toma as decisões gere a área “para conservar as plantas medicinais” ou “para conservar os valores espirituais e culturais”, e a defesa desses valores diante de usos conflitantes e ameaças envolve necessariamente a conservação da natureza. A UICN está examinando novas orientações a respeito desses objetivos implícitos de conservação.

²²⁷ À medida que os detentores locais de direitos e interessados diretos se conscientizam das implicações de objetivos de conservação explícitos para a governança da área protegida e a governança dos recursos naturais em geral, pode haver mudanças em suas intenções declaradas, seus objetivos e suas práticas.

²²⁸ Ver, por exemplo, a Resolução da UICN sobre “Endosso e aplicação uniforme de diretrizes de gestão de áreas protegidas”, aprovada no V Congresso Mundial de Conservação em Jeju (Coreia do Sul), em 2012, que “exorta os governos a adotar e implementar as diretrizes de 2008 para Aplicação de Categorias de Gestão de Áreas Protegidas”.

O reconhecimento formal, por um governo, de uma área que é conservada de forma voluntária ou secundária pode nem sempre ser bem recebido por gestores e detentores de direitos. Eles podem ter receio de perder valor comercial se a terra for declarada “protegida” ou podem ter medo de ser perturbados, por exemplo, em um sítio sagrado que deve ser mantido privado. Eles também podem estar preocupados com restrições a seus direitos e práticas de gestão de recursos, incluindo a perda de direitos de acesso, invasão e divulgação indesejada relacionada ao turismo, e outros tipos de interferências.

Imagem

Um sítio natural sagrado no topo da antiga floresta dos 48 cantões de Tonicapán, Guatemala. © Bas Verschuuren, 2013.

Às vezes, os processos formais de reconhecimento não respeitam a governança dos proprietários de terras ou das comunidades locais, e acabam por estabelecer um regime de governança compartilhada no qual teriam substancialmente menos poder de decisão do que estão acostumados. Em casos extremos, o reconhecimento formal poderia até envolver a aquisição direta de terras e recursos por meio de compra,²²⁹ arrendamento por longo prazo²³⁰ ou mesmo desapropriação.

Nos últimos anos, houve muito progresso no reconhecimento e no apoio à conservação voluntária, principalmente para áreas de conservação privada e ICCAs. Para cumprir a exigência da UICN para áreas protegidas, as terras privadas devem ter o “objetivo específico” de conservação de longo prazo, através de meios efetivos, sejam jurídicos ou de outra natureza. Isso normalmente significa que a conservação voluntária deve ser aplicada obrigatoriamente e ser capaz de fazer frente a questionamentos jurídicos por parte de adversários (por exemplo, de outros interesses privados ou comunitários, parentes e descendentes, futuros proprietários ou detentores de direitos, ou mesmo o público em geral). Uma ferramenta para isso é um contrato ou acordo juridicamente vinculante (às vezes chamado de **acordo de conservação voluntária**), que é registrado com a terra e com ela permanece. Ele pode ser chamado de “pacto” ou “acordo restritivo”, mas, na essência, é um contrato legal, de obrigação permanente com relação a governos e outras partes.

Outra forma de reconhecimento jurídico da conservação voluntária é a área ser identificada especificamente na legislação, por meio de coordenadas geográficas. Essa legislação pode ser específica para o local em questão ou genérica, incluindo uma lista de áreas com diferentes níveis de proteção. A legislação não precisa fazer parte da lei formal de áreas protegidas, mas pode ser promulgada especificamente para reconhecer outras funções de conservação, como melhorar a conectividade ou ajudar a proteger pequenos habitats que complementam o sistema de áreas protegidas, mas não fazem parte dele.²³¹ A legislação sobre planejamento do uso da terra também pode ser usada para reconhecer essas áreas, seja fazendo referência e reforçando o

²²⁹ Ainda o preferido nos países escandinavos.

²³⁰ Essa forma costumava ser muito comum na Austrália antes do surgimento do modelo de Áreas Indígenas Protegidas.

²³¹ Isso pode se dever aos desejos dos proprietários ou ao fato de que a declaração como área protegida formal seria muito limitante para casos especiais, por exemplo, onde se espera que a mudança climática exija uma gestão adaptativa muito flexível. Esta promissora ideia emergente é explorada em Lausche *et al.* (2013). (Barbara Lausche, comunicação pessoal, 2012.)

respeito pelas áreas incluídas em outras leis ou exigindo que essas listas sejam preparadas no processo de planejamento do uso da terra.²³²

Várias redes de proprietários da América Latina tomaram medidas recentemente para conservar a natureza em suas terras, estabelecendo reservas privadas por um período de anos ou em perpetuidade.²³³ Eles têm procurado alguma forma de reconhecimento do governo a seus esforços, como isenção de impostos sobre propriedade, pagamentos por serviços ambientais ou estabelecimento de concessões para ecoturismo. O Brasil, por exemplo, concede às áreas protegidas privadas (reservas particulares) o mesmo estatuto jurídico das áreas protegidas estabelecidas pelo governo, mas apenas se o sítio for permanentemente protegido e não puder mais ser vendido nem convertido em outros usos.²³⁴

5.2 Consentimento livre, prévio e informado

Como regra básica, territórios e áreas voluntariamente conservados não devem ser incorporados a um sistema formal de áreas protegidas, a menos que haja uma concordância clara dos detentores de direitos.²³⁵ No caso de proprietários tradicionais e instituições de governança de povos indígenas, um processo formal de Consentimento Livre, Prévio e Informado é a única forma adequada de proceder, e está consagrado nas políticas internacionais de conservação.²³⁶ O consentimento e o acordo não devem ser dados como certos e, na verdade, podem não ser fáceis. Por outro lado, os próprios detentores de direitos podem procurar ativamente o reconhecimento de suas terras, suas águas e seus recursos naturais como áreas protegidas dentro dos Tipos de governança C e D, para ajudar a melhorar sua proteção.²³⁷ Isso se aplica principalmente no caso em que a incorporação ao sistema oficial de áreas protegidas oferece a única proteção jurídica contra as indústrias extrativas ou outras formas de uso não sustentável dos recursos naturais.²³⁸

No passado, e infelizmente ainda hoje, as áreas de conservação voluntária foram ocupadas, arrendadas ou incorporadas a áreas protegidas governadas por governos²³⁹ sem consentimento livre, prévio e informado de seus detentores de direitos, povos indígenas e comunidades locais. Esta é uma preocupação especial no caso de povos indígenas e comunidades tradicionais, já que eles muitas vezes incorporam uma riqueza de instituições e valores culturais que têm sido eficazes na manutenção de ICCAs ao longo do tempo. Este é um problema grande, mas pouco compreendido, que merece uma investigação séria.²⁴⁰

Porém, há sinais positivos. A maioria dos países com biodiversidade florestal importante reconhece atualmente uma ou mais formas de direitos de posse dos povos indígenas e comunidades em suas leis nacionais, e 86% da legislação que reconhece

²³² Barbara Lausche, comunicação pessoal, 2012.

²³³ Swift *et al.*, 2004.

²³⁴ Swift *et al.*, 2004. Ver, também, mais sobre isso no Quadro 11.

²³⁵ Além disso, seria importante que elas se enquadrassem na definição de área protegida da UICN.

²³⁶ Decisão XII.28 da CDB, parágrafo 2.2.5, Kuala Lumpur, 2004.

²³⁷ Outros exemplos em Borrini-Feyerabend *et al.*, 2010.

²³⁸ É o caso, por exemplo, das Filipinas.

²³⁹ Stevens, 1997; Chatty and Colchester, 2002; Colchester, 2003.

²⁴⁰ Ver, por exemplo, Diegues, 1998; Colchester, 2003; Cernea, 2006.

esses direitos foram aprovados entre 1992 e 2012.²⁴¹ Várias formas de acordo²⁴² e diálogo entre autoridades governamentais e representantes dos povos indígenas também estão em andamento.²⁴³ E, como parte da avaliação e da análise de governança de seu sistema de áreas protegidas, alguns governos estão examinando várias formas de transferência de governança, incluindo o reconhecimento de ICCAs dentro de áreas protegidas.²⁴⁴

Imagem

Um viveiro de mangue em Fiji. Em muitas LMMAs, os manguezais são preservados e restaurados. © gbf, 2011.

5.3 Reconhecimento e apoio adequados

Os conservacionistas devem se preocupar com o destino da conservação eficaz fora dos sistemas formais de áreas protegidas. Se esses esforços não forem reconhecidos e não receberem apoio, haverá não apenas problemas sociais e ressentimento, mas também uma grande perda de biodiversidade.²⁴⁵ A conservação voluntária sem reconhecimento jurídico é vulnerável quando a terra e a água são apropriadas para outros usos. Terras e recursos sujeitos a formas voluntárias de conservação podem parecer, a algumas pessoas, como ecossistemas não geridos e subexplorados – situações ideais para o desenvolvimento de indústrias extrativas, empresas de biocombustíveis e agricultura de grande porte ou grandes infraestruturas.²⁴⁶ A conservação voluntária também está sob a ameaça do êxodo e da aculturação rurais (por exemplo, por meio de programas de educação e formação desrespeitosos em relação às culturas locais), e de acontecimentos e catástrofes naturais mais extremos, exacerbados pela transformação humana da paisagem, de cursos d'água e do clima.

Felizmente, também existem iniciativas no sentido contrário. Muitas pessoas trabalham hoje em dia para obter o apoio adequado às áreas de conservação privada,²⁴⁷ enquanto o movimento das ICCAs²⁴⁸ nasceu para informar a moderna

²⁴¹ RRI, 2012.

²⁴² Na Nova Zelândia, a reparação cultural para acordos decorrentes de tratados busca permitir que os *iwis* (unidade social maori) se envolvam significativamente com suas paisagens tradicionais. Essas decisões incentivaram a Coroa e os povos maoris a estabelecer novas relações e obrigações. Por exemplo, alguns *iwis* estão autorizados a retirar material vegetal para *rongoa* (uso medicinal) e são coautores da seção do plano de gestão que se refere a uma área onde eles têm interesse exclusivo *iwi*; são criados comitês de gestão que incluem representantes *iwis* e da Coroa, que tomam decisões por consenso. (Wendy Jackson, comunicação pessoal, 2012).

²⁴³ Stevens, 2008; Hoole and Berkes de 2009. O caso do povo ogiek e do Parque Nacional Mt. Elgon (Quênia) e o caso do povo karen e do Parque Nacional de Ob-Luang (Tailândia) são analisados como parte do Mecanismo Whakatane da UICN, com a colaboração do Programa de Povos da Floresta (ver, também, a informação disponível na internet).

²⁴⁴ Na verdade, a resolução 5.094 da UICN demanda isso.

²⁴⁵ Sibaud, 2012.

²⁴⁶ Alden Wily, 2011.

²⁴⁷ Swift *et al.*, 2004.

²⁴⁸ O ICCA Consortium foi criado em 2008, no Congresso Mundial de Conservação, em Barcelona, e oficializado em 2010 como uma associação jurídica com sede na Suíça. Os membros são organizações representativas dos povos indígenas e das comunidades locais, e ONGs que trabalham de perto com eles em questões relativas a ICCAs. Em cada região do mundo, membros do Consórcio trabalham para

comunidade de conservação sobre o valor das ICCAs e a necessidade de lhes dar reconhecimento e proteção adequados.

Quadro 11

Conservação voluntária que se enquadra, ou não, na definição da UICN de “área protegida”

Florestas comunitárias na Europa. Em muitos países europeus, as florestas comunitárias, que pertencem ou são controladas por representantes de comunidades locais (ou seja, instituições tradicionais – não confundir com instâncias municipais) cumprem uma mistura de funções fundamentais. Na Itália, a ancestral instituição da Regole d’Ampezzo tem uma história registrada de mais de 800 anos governando a terra e os recursos naturais (e uma história oral muito mais longa). Como parte de seu território e como reconhecimento da sua excelente capacidade para conservar a biodiversidade através de gestão ativa e uso sustentável, atualmente ela governa o oficialmente designado Parco Naturale delle Dolomiti d’Ampezzo, um Patrimônio Mundial.²⁴⁹ Enquanto as comunidades, no passado, conservavam florestas e pastagens para sua subsistência e como proteção contra desastres naturais, hoje, esses lugares podem facilmente se enquadrar na definição de área protegida da UICN, já que a proteção da natureza também passou a ser importante para as comunidades envolvidas.

Áreas marinhas geridas localmente (LMMAs). Em muitas regiões do mundo, as áreas marinhas geridas por comunidades estão sendo “descobertas” ou recriadas. Navakavu, em Fiji, Safata, em Samoa, Aroko-Muri Ra’ui, em Rarotonga (Ilhas Cook), Momea Tapu, em Tuvalu e Marapa-Niu (um sistema lagunar nas Ilhas Salomão) são excelentes exemplos de áreas marinhas geridas (governadas) de forma eficaz por comunidades locais. Apesar de gerar sustento econômico e benefícios substanciais para os moradores locais, essas áreas também mantêm uma importante biodiversidade. Uma análise das ICCAs no Pacífico revelou centenas desses sítios.²⁵⁰

Conforme observado na Seção 3.4, as ICCAs são caracterizadas por comunidades que possuem uma relação estreita e profunda com o local, que devem ser os principais atores no processo de tomada de decisões e cujos esforços devem levar a resultados de conservação. Os dois primeiros requisitos são cumpridos em muitas LMMAs onde a posse consuetudinária promove a gestão dos recursos naturais; também se pode argumentar que a gestão consuetudinária resulta em “mais conservação da natureza” do que as alternativas. Isso porque caçadores ilegais são expulsos, posseiros são desincentivados e o acesso a áreas naturais é controlado. Apesar disso, no entanto, algumas LMMAs estão sendo exploradas de forma não sustentável por seus próprios gestores. As causas são muitas: perda do conhecimento tradicional, acesso a métodos mais eficazes e rápidos de exploração de recursos, novas interpretações por parte de quem tradicionalmente tomava as decisões sobre seus direitos e deveres em uma sociedade moderna baseada em dinheiro, mudança de papéis de governança e a presença de “proprietários absentistas”. Assim, embora ainda seja vital para a gestão de recursos sustentáveis, a posse tradicional precisa de um apoio das políticas nacionais que lhe permita

identificar e enfrentar os obstáculos específicos ao reconhecimento das ICCAs. Como exemplo, no Cone Sul da América do Sul, o movimento se concentra no reconhecimento dos direitos fundiários coletivos dos povos indígenas (Confederación Mapuche de Neuquén, 2009; Aylwin and Quadra, 2011).

²⁴⁹ Lorenzi and Borrini-Feyerabend, 2011; Merlo *et al.*, 1989.

²⁵⁰ Govan *et al.*, 2009.

suportar pressões modernas. E como os resultados de conservação nem sempre acontecem, não é possível dizer que as LMMAs são invariavelmente ICCAs.²⁵¹

As LMMAs podem ser “áreas protegidas” de acordo com a definição da UICN? Algumas claramente não o são, já que, nas mentes das comunidades que as governam, os principais objetivos da gestão consuetudinária permanecem sendo a subsistência e a renda, e não a conservação da natureza. Mas os casos em que subsistência e renda significam adotar práticas explícitas de uso sustentável para a gestão da biodiversidade parecem se enquadrar bem na definição de conservação usada na Estratégia Mundial para a Conservação de 1980.²⁵² Neste sentido, as LMMAs que atendem às três condições das ICCAs (ver a Seção 3.4) também podem ser consideradas áreas protegidas. (Aliás, muitas áreas marinhas protegidas estabelecidas por governos em ilhas do Pacífico, apesar de seus objetivos explícitos de conservação, têm sido menos eficazes do que as LMMAs na conservação da biodiversidade).²⁵³

Locais de reprodução e nidificação de animais, protegidos por comunidades. Em várias culturas, os locais de reprodução e nidificação de algumas espécies recebem proteção da comunidade. O território indígena Comarca Ngöbe-Buglé, no Panamá, contém um dos locais de nidificação mais importantes do mundo para tartarugas marinhas “de couro” e “de pente”, ameaçadas de extinção. Empresas turísticas a anunciam como uma “área protegida, que opera de acordo com seu próprio sistema político”. Grupos da sociedade civil pediram que ela fosse reconhecida como parte da rede de áreas protegidas do país e recebesse proteção especial contra ameaças externas,²⁵⁴ mas o governo nacional e os ngöbe-buglées ainda não chegaram a um acordo sobre a designação de área protegida.

Propriedades privadas voltadas à conservação na América Latina. A conservação de propriedades particulares está se expandindo na América Latina, e vários países desenvolveram leis e regras específicas para proporcionar algum marco nacional e incentivos. A permanência é um requisito necessário para atender à definição da UICN de área protegida, mas isso varia muito na região. A lei boliviana estabelece que uma reserva florestal privada deve durar pelo menos dez anos. A Costa Rica exige que a condição de reserva privada dure um determinado número de anos, geralmente entre cinco e dez, mas a designação é extinta quando a propriedade deixa de ser de quem criou a reserva. Assim, alguns conservacionistas acreditam que as reservas privadas certificadas na Bolívia ou na Costa Rica não oferecem as garantias necessárias de permanência para que sejam consideradas áreas protegidas.

Territórios de povos indígenas conservados sob acordos com governos nacionais. A Austrália tem uma rede de Áreas Indígenas Protegidas (IPAS), integrada ao sistema nacional de áreas protegidas. A primeira foi proclamada formalmente em agosto de 1998, em uma terra de propriedade aborígine chamada Nantawarrina, ao norte da cordilheira Flinders, no sul do país. Em julho de 2012, as IPAs respondiam por quase 30% do Sistema Nacional de Reservas da Austrália, com mais de 50 IPAs e mais de 40 projetos de consulta. O governo australiano

²⁵¹ Hugh Govan, comunicação pessoal, 2012.

²⁵² A estratégia de Ação para a Conservação da Natureza na Região das Ilhas do Pacífico (2008-2012), apoiada pelos governos, concorda com uma “abordagem do Pacífico” à conservação com base no uso sustentável dos recursos.

²⁵³ Govan, 2009.

²⁵⁴ Solis, 2006.

planeja aumentá-las em pelo menos 40% antes de 2020, incorporando mais terras, que cobrem cerca de oito milhões de hectares.²⁵⁵ Os povos indígenas usam uma série de mecanismos jurídicos para controlar as atividades, incluindo regulamentações de governos locais, leis de privacidade e leis tradicionais aborígenes. As IPAs são interessantes aos povos aborígenes porque trazem recursos de gestão sem perda de autonomia, e respondem às crenças profundas deles sobre “gestão de país”. Elas também proporcionam reconhecimento público dos valores naturais e culturais de seus territórios, e de sua capacidade de protegê-los e cultivá-los.²⁵⁶ Para o governo australiano, as IPAs são interessantes porque efetivamente aumentam as propriedades de conservação do país sem os custos de aquisição ou arrendamento de terras,²⁵⁷ e proporcionam benefícios sociais aos povos aborígenes.

Áreas protegidas de propriedade de povos indígenas e declaradas pelos mesmos, plenamente reconhecidas pelo Estado. Os waiwais são um povo indígena que habita uma área remota da Guiana. Eles receberam o título coletivo de propriedade sobre seu território ancestral em 2004, mas isso não lhes permite formular nem aplicar regras sobre a terra, como a proibição da mineração por parte de estrangeiros. Durante alguns anos, eles debateram se a sua terra deveria ser reconhecida como área protegida, um processo dominado por ONGs favoráveis ou contrárias a esse reconhecimento, sendo que o segundo grupo dizia que uma declaração de área protegida ainda não seria capaz de dar aos waiwais o controle sobre os recursos minerais. Felizmente, em 2006, a Lei Ameríndia deu amplos poderes às comunidades indígenas da Guiana, incluindo poderes para formular e aplicar regras de conservação restringindo a caça, a pesca, armadilhas, contaminação de águas, incêndios, etc. Com isso, o território consuetudinário conservado dos waiwais poderia ser formalizado como área protegida totalmente por causa da vontade e sob os regulamentos deles. O povo procurou assessoramento jurídico independente e compilou um plano de manejo que incluía o zoneamento para reservas naturais estritas e zonas silvestres. A autoridade tradicional dos waiwais trouxe o mapa do território e suas regras acordadas à atenção das autoridades nacionais em 2007, que foram prontamente aprovados e publicados no Diário Oficial. Esta é considerada a primeira área protegida de propriedade de ameríndios e por eles declarada na América do Sul. Os waiwais ainda não têm a propriedade dos recursos minerais que estão debaixo de sua terra, mas, em função da Lei Ameríndia, eles agora podem fazer mineração tradicional por conta própria enquanto aplicam a proibição da mineração para outros.²⁵⁸

Essa tendência mundial a um maior reconhecimento da conservação voluntária – independentemente de se enquadrar nas condições de área protegida de acordo com a UICN e/ou os governos em questão – é um acontecimento muito positivo. Outros exemplos são apresentados no Quadro 11.

A Meta 11 do Plano Estratégico para a Biodiversidade da CDB descreve claramente o valor das áreas protegidas, mas também de “outras medidas de conservação eficazes baseadas em áreas ou territórios”, sendo que ambas devem se expandir para cobrir uma porcentagem maior de áreas terrestres e águas interiores, e zonas costeiras e marinhas de especial importância para a biodiversidade e os serviços

²⁵⁵ Australian Government, 2012.

²⁵⁶ Smyth and Grant, 2012.

²⁵⁷ Smyth, 2006.

²⁵⁸ Janki and Sose, 2008.

ecossistêmicos. Portanto, os países que são Partes da CDB são convidados a refletir sobre se lhes é mais apropriado incorporar a conservação voluntária existente a seu sistema de áreas protegidas, reconhecê-la fora do sistema ou não fazer qualquer reconhecimento jurídico.

No futuro, poderemos ver as áreas protegidas reconhecidas por governos e as “outras medidas eficazes de conservação baseadas em áreas ou territórios” sendo ampliadas para ajudar a atingir a Meta 11 de Aichi. Além disso, alguns territórios e áreas marinhas que atualmente são considerados “outras medidas eficazes de conservação baseadas em áreas ou territórios” podem ser reconhecidos como “áreas protegidas”. Porém, quaisquer que sejam os nomes e as metas quantitativas, devem-se oferecer **segurança e apoio confiável no longo prazo** a todas as formas de conservação eficazes.²⁵⁹

Nos últimos anos, muitas análises de formas jurídicas e não jurídicas de reconhecimento e apoio vêm sendo feitas, produzindo conjuntos de “lições aprendidas” e conclusões para as ICCAs. O Anexo 1 reproduz uma lista de “prós e contras” apresentados como recomendações às Partes da CDB em sua COP 10, em Nagoya, em 2010.²⁶⁰ As recomendações sobre reconhecimento e apoio efetivos são reunidas na Lista 1.

O reconhecimento formal das ICCAs é ajudado pelo estabelecimento de Registros Nacionais de ICCAs²⁶¹ e o Registro internacional de ICCAs da UNEP-WCMC.²⁶² Este último, desenvolvido segundo a mesma estrutura do Banco de Dados Mundial de Áreas Protegidas,²⁶³ armazena informações descritivas, bem como espaciais, e as inserções são totalmente voluntárias.²⁶⁴ Os povos indígenas e comunidades locais afetados devem passar por um processo de “Consentimento Livre, Prévio e Informado” antes de dar informações sobre suas ICCAs. Os dados podem ser armazenados e disponibilizados livremente ou podem permanecer privados, de acordo com o desejo deles. O Registro documenta as ICCAs de maneiras que podem ser mais adequadas do que a sua inclusão na Base de Dados Mundial de Áreas Protegidas, por razões de confidencialidade ou porque as ICCAs não atendem aos requisitos pertinentes da UICN ou do governo envolvido para áreas protegidas.

Lista 1. Recomendações selecionadas para reconhecimento e apoio efetivos às ICCAs²⁶⁵

Aos países que quiserem avançar em direção às Metas de Aichi,²⁶⁶ reconhecendo e apoiando a conservação da natureza sob a governança coletiva de povos indígenas e comunidades locais (ICCAs), recomenda-se que:

²⁵⁹ Woodley *et al.*, 2012.

²⁶⁰ Disponível em www.iucn.org/pa_governance.

²⁶¹ Há listas informais em vários países, e as Filipinas estão planejando a criação, em 2013, de um Registro Nacional de ICCAs (Mundita Lim, comunicação na BD COP 11, 2012).

²⁶² O Centro de Monitoramento da Conservação Mundial do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP-WCMC) tem trabalhado em estreita colaboração com o Programa de Pequenas Doações do GEF/PNUD e o ICCA Consortium, para gerar conscientização e reconhecimento sobre as ICCAs através do desenvolvimento de um Registro de ICCAs específico.

²⁶³ Ver a página da WDPA na internet.

²⁶⁴ Corrigan and Granziera, 2010. Para mais informações, ver a página do Registro de ICCAs na internet.

²⁶⁵ Borrini-Feyerabend *et al.*, 2010; Kothari *et al.*, 2012; Jonas *et al.*, 2012; Alden Wily, 2012.

²⁶⁶ Todas as Metas de Aichi vão se beneficiar do reconhecimento e do apoio adequados às ICCAs, mas, em particular, as Metas 1, 5, 7, 11, 13, 14 e 18.

- Garantam os direitos de povos indígenas e comunidades locais, como **sujeitos de direito** e para que façam a **governança coletiva** de territórios e recursos naturais que compõem ICCAs (as que estejam dentro e fora de áreas protegidas oficiais).²⁶⁷
- Reconheçam as ICCAs como unidades coerentes compostas por terras, águas e recursos naturais, governadas por comunidades autoidentificadas segundo direitos jurídicos coletivos (de propriedade ou de uso) que sejam **inalienáveis, indivisíveis e estabelecidas em perpetuidade**.
- **Nunca imponham estruturas genéricas de governança, regras e processos às ICCAs**, mas permitam que as instituições consuetudinárias continuem e evoluam, conforme a necessidade, em seu próprio ritmo.
- Envolvam os povos indígenas e as comunidades locais nos processos de **Consentimento Livre, Prévio e Informado** para todas as iniciativas que afetem suas ICCAs e, mais amplamente, no **desenvolvimento das políticas** que lhes digam respeito.
- Deem **apoio técnico e material** às ICCAs mediante solicitação (em especial, para mapear, documentar e demarcar as ICCAs, para ajudar as comunidades a garantir a aplicação de suas regras, além de julgamento e sanções justas e coerentes aos infratores, para desenvolver as capacidades locais de resposta a ameaças e gestão de conflitos, e para fortalecer a qualidade da governança e da gestão das ICCAs em todos os níveis).
- Deem **reconhecimento social** às ICCAs (por exemplo, através de elogios, prêmios, cobertura de imprensa, preservação do conhecimento tradicional e do patrimônio cultural), mas tenham cuidado com os incentivos financeiros, certificando-se de que eles mantenham e reforcem a independência e a integridade das comunidades.
- Apoiem povos indígenas e comunidades locais para que promovam a **aprendizagem e a defesa de suas causas em conjunto, através de redes e federações**.

O surgimento de muitas iniciativas privadas de conservação reflete uma tendência cada vez maior à gestão consciente de terras e águas de propriedade privada para fins de conservação.²⁶⁸ Algumas dessas áreas, mas nem todas, correspondem à definição de área protegida, e podem ser descritas como áreas protegidas privadas. Uma expressão mais ampla – propriedades privadas voltadas à conservação – pode ser usada para abranger terras privadas com valor de conservação.

Existem opiniões divergentes a respeito da conveniência de reconhecer as propriedades privadas voltadas à conservação, bem como do processo e dos meios para isso. Muitas dessas áreas se estabelecem dentro de uma ética social e de conservação firmemente estabelecida, e onde os proprietários consideram que

²⁶⁷ Isso pode ser feito através de uma série de instrumentos jurídicos e de políticas (por exemplo, leis sobre descentralização, leis sobre áreas protegidas, respeito pelos direitos dos povos indígenas), mas também com base no respeito às obrigações internacionais da CDB. Quanto a esta última, existem organizações, instrumentos e projetos internacionais que podem ajudar os países a cumprir essas obrigações.

²⁶⁸ Por exemplo, ver Goodman *et al.*, 2002.

contribuir para o bem público mais amplo é sua responsabilidade. Porém, essas áreas permanecem de propriedade privada, estão sujeitas às mudanças na economia ou nas circunstâncias financeiras dos proprietários, e também podem ser excludentes, na prática. Em alguns casos, podem até ter causado o deslocamento ou a exclusão de usos tradicionais e consuetudinários, principalmente em áreas onde a sobreposição da propriedade formal de terras existe e entra em conflito com direitos consuetudinários de posse. Uma parte do processo de reconhecimento deve ser a compreensão da forma como a área se tornou uma área de conservação privada, e o quanto ela seria permanente e duradoura.

Uma condição básica para o reconhecimento formal das áreas de conservação privada como áreas protegidas privadas é testá-las em relação à definição de área protegida da UICN, bem como aos princípios gerais de governança cada vez mais aceitos, descritos na Seção 6. Para a UICN, um compromisso de longo prazo é obrigatório, assim como o compromisso de excluir atividades que degradem a condição de conservação da área. Para isso, e para que a área seja reconhecida dentro de um sistema nacional de áreas protegidas, os proprietários devem chegar a algum tipo de acordo, contrato ou pacto que estabeleça suas obrigações nos termos da legislação vigente.²⁶⁹ Algumas leis sobre áreas protegidas preveem a incorporação voluntária de áreas de conservação privadas ao sistema nacional de áreas protegidas, juntamente com orientação e até incentivos fiscais para os proprietários de terras em questão. Outros mecanismos para incentivar esforços privados de conservação são o zoneamento de usos da terra, e pactos e acordos restritivos ou condições ligadas ao título da terra e obrigatórias a futuros proprietários.

Embora o reconhecimento jurídico não seja um requisito obrigatório na definição da UICN, na sua ausência, deve haver “outros meios eficazes” implementados que garantam a proteção no longo prazo. Ainda há um certo debate sobre como interpretar isso na prática. Algumas áreas de conservação privadas podem caber melhor no guarda-chuva mais geral das formas voluntárias ou auxiliares de conservação, nas quais os resultados de conservação são uma “consequência inesperada, embora bem-vinda, da gestão para outros fins”. Em outras palavras, todos os cenários sugeridos na Tabela 7 são possíveis no caso de áreas de conservação privada.

As áreas de conservação privada devem crescer em número e importância. Embora faltem dados precisos, é de entendimento geral atualmente que, se determinadas condições forem respeitadas, elas podem ser um tipo de governança legítimo e eficaz. Elas também têm potencial para contribuir e aumentar a representatividade, a conectividade e, portanto, a resiliência dos sistemas de áreas protegidas, enquanto promovem a participação da sociedade na conservação e na conscientização sobre seus valores. É preciso saber mais, no entanto, sobre as condições nas quais as áreas de conservação privada devem fazer parte dos sistemas nacionais de áreas protegidas. Essas condições podem variar de país para país, mas devem incluir a aplicação de princípios de boa governança em todo o seu estabelecimento e sua gestão.

Imagem

²⁶⁹ Por exemplo, ver Sandwith *et al.*, 2009.

Na Espanha, muitos proprietários de terras dão uma contribuição valiosa à conservação da paisagem, inclusive ao manter raças locais como estas vacas, adaptadas de forma singular às condições da Reserva da Biosfera de Menorca. © gbf, 2004.

6. A qualidade da governança (“boa governança”)

Imagem

Como nesta foto, no Irã, em muitas comunidades indígenas, os anciãos assumem para si vários tipos de autoridades e responsabilidades, inclusive com relação a decisões sobre recursos naturais. © CENESTA, 2009.

Alcançar a boa governança é fundamental para o sucesso em todos os quatro tipos principais. A boa governança é uma medida da adesão a certos princípios e valores, que podem se refletir em nível nacional, por exemplo, nas constituições, leis, políticas, práticas culturais e leis consuetudinárias,²⁷⁰ ou podem vir de princípios de boa governança acordados internacionalmente, desenvolvidos por organizações e convenções internacionais.²⁷¹ Embora os valores da governança sejam influenciados pelo contexto cultural, nós pressupomos que algumas normas podem ser levadas em conta em todas as culturas.²⁷²

Nos últimos anos, tem-se dado mais atenção a princípios de boa governança para áreas protegidas, tanto em convenções internacionais, seminários e reuniões, quanto na realidade concreta.²⁷³ A Tabela 8, que é resultado dessas discussões e experiências de campo, estabelece os amplos **princípios para a boa governança**, da UICN (descritos em outro documento como **gestão equitativa**,²⁷⁴ ou **governança equitativa**) de áreas protegidas. Os princípios devem ser vistos como uma referência e aplicados de forma flexível, de acordo com o contexto,²⁷⁵ embora alguns digam respeito a direitos humanos para os quais as normas internacionais são codificadas progressivamente. Os Anexos 2 e 3 deste documento²⁷⁶ propõem algumas ferramentas e indicadores que podem ser usados para avaliar até onde esses princípios são respeitados na governança de áreas protegidas e em sistemas de áreas protegidas.

Ainda há um longo caminho a percorrer para por em prática os princípios da UICN.²⁷⁷ No entanto, tal como previsto pelo PoWPA, abrir um debate sobre esses princípios dá aos governos a oportunidade de envolver detentores de direitos e interessados diretos em discussões que possam levar a formas mais justas de compartilhar custos e benefícios das áreas protegidas.²⁷⁸ Também pode incentivar mais respeito por todos os tipos de direitos, ao mesmo tempo em que todos os grupos

²⁷⁰ SCBD, 2004.

²⁷¹ PNUD, 1999; PNUD, 2002; United Nations, 2006.

²⁷² PNUD, 1997.

²⁷³ Beltrán, 2000; Institute on Governance, 2002; Graham *et al.*, 2003; Abrams *et al.*, 2003; IUCN, 2003b; Jaireth and Smith, 2003; SCBD, 2004; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004a; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2006; Dudley, 2008; Eagles, 2009; Lockwood, 2010; Moore *et al.*, 2011; Paterson, 2011; Lausche, 2011.

²⁷⁴ Como na Meta 11 de Aichi.

²⁷⁵ A análise dos princípios de referência e dos valores para países e povos específicos pode ser um exercício importante, por si só, como demonstrado recentemente no Canadá (Paul Eagles, comunicação pessoal, 2012).

²⁷⁶ Disponível em www.iucn.org/pa_governance.

²⁷⁷ IUCN, 2004.

²⁷⁸ Decisão VII.28 da CBD, Kuala Lumpur, 2004.

envolvidos²⁷⁹ podem se beneficiar de uma reflexão sobre a qualidade de sua própria governança interna²⁸⁰ e sua responsabilidade para com a sociedade como um todo.

Imagem

Em Taiwan (Província da China), povos indígenas ainda aproveitam qualquer ocasião possível para visitar seus territórios ancestrais, de onde foram transferidos cerca de cem anos atrás. © gbf, 2013.

Imagem

Em Fiji, áreas marinhas geridas localmente (LMMAs) são governadas por sistemas tradicionais com flexibilidade inerente, bem adequados à adaptação diante de mudanças nas condições sociais, ambientais e legislativas (Govan *et al.*, 2009). © gbf, 2011.

É o caso de grandes ONGs e agências governamentais que possam não estar acostumadas a transparência e mecanismos formais de prestação de contas na tomada de decisões, mas também de instituições consuetudinárias locais com um histórico de discriminação por sexo, casta ou etnia.

Os princípios de boa governança da UICN também devem ajudar a promover uma abordagem à conservação da natureza com um todo que seja baseada em direitos.²⁸¹ Por exemplo, os princípios devem ajudar a salvaguardar direitos públicos quando o Estado oferece incentivos econômicos a investidores, incluindo proprietários de terras que estabeleçam áreas protegidas privadas, incentivar organismos públicos a ter uma postura aberta com relação a políticas e despesas que afetem a conservação da natureza, e persuadir as agências para que sejam transparentes com relação ao monitoramento do seu próprio desempenho.²⁸²

Por fim, ao se buscar a boa governança na conservação, as perspectivas para a natureza vão melhorar. Como fica claro a partir de uma pesquisa recente, aderir aos princípios de boa governança da UICN ajuda a alcançar uma gestão mais eficaz das áreas protegidas.²⁸³ Em outras palavras, a boa governança é boa para as pessoas e para a conservação.

Tabela 8. Princípios da UICN de boa governança para áreas protegidas²⁸⁴

| Princípios | Considerações relacionadas aos princípios |
|--------------------|--|
| Legitimidade e voz | <ul style="list-style-type: none">• Estabelecer e manter instituições de governança que tenham ampla aceitação e reconhecimento na sociedade.• Garantir que todos os detentores de direitos e interessados diretos recebam informações adequadas e suficientes, possam ser representados e ter voz nas recomendações e/ou decisões.• Promover o envolvimento ativo dos atores sociais no apoio a áreas protegidas, defendendo a diversidade e a igualdade de gênero.• Estender apoio especial a grupos vulneráveis, como povos indígenas, mulheres e jovens, e prevenir a discriminação com base em etnia, gênero, classe social, recursos financeiros, etc. |

²⁷⁹ Decisão VII.28 da CBD, Kuala Lumpur, 2004.

²⁸⁰ Kothari, 2006.

²⁸¹ UCN, 2008a.

²⁸² Lausche, 2011.

²⁸³ Leverington *et al.*, 2010; Persha *et al.*, 2011.

²⁸⁴ Esta descrição compacta dos princípios segue: Institute on Governance, 2002; Graham *et al.*, 2003; Abrams *et al.*, 2003; Borriini-Feyerabend *et al.*, 2006; e Eagles, 2009. Também é totalmente compatível com Dudley, 2008.

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Manter um diálogo ativo e buscar consensos sobre soluções que atendam, pelo menos em parte, às preocupações e aos interesses de todos. • Promover o respeito mútuo entre todos os detentores de direitos e interessados diretos. • Honrar regras acordadas, que são respeitadas porque as pessoas se “apropriam” delas e não apenas por medo de repressão e punição. • Na medida do possível, atribuir autoridade de gestão e responsabilidade às instituições capazes que estejam mais próximas aos recursos naturais (subsidiariedade). |
| Direção | <ul style="list-style-type: none"> • Formular e seguir uma visão estratégica inspiradora e coerente (perspectiva ampla, de longo prazo) para as áreas protegidas e os seus objetivos de conservação, fundamentada em valores acordados e uma apreciação das complexidades ecológicas, históricas, sociais e culturais únicas de cada contexto. • Garantir que as práticas de governança e gestão para áreas protegidas sejam coerentes com os valores acordados. • Garantir que as práticas de governança e gestão para áreas protegidas sejam compatíveis e bem articuladas com planos e políticas de outros níveis e setores da paisagem terrestre e marinha mais ampla, e respeitem as obrigações nacionais e internacionais (incluindo o PoWPA da CDB). • Fornecer claras orientações sobre políticas com relação às principais questões de interesse da área protegida e, em particular, para questões controversas (por exemplo, prioridades de conservação, relações com interesses comerciais e indústrias extrativas), e garantir que elas sejam coerentes com dotações orçamentárias e práticas de gestão. • Avaliar e orientar o avanço com base em resultados regulares de monitoramento e uma abordagem consciente de gestão adaptativa. • Favorecer o surgimento de líderes, gerando novas ideias e permitindo/promovendo cuidadosamente a testagem de inovações, incluindo as relativas a governança e gestão de áreas protegidas. |
| Desempenho | <ul style="list-style-type: none"> • Atingir objetivos de conservação e outros, como planejado e monitorado, inclusive por meio de avaliação contínua da eficácia da gestão. • Promover uma cultura de aprendizagem para a política e prática de governança de áreas protegidas com base em mecanismos, ferramentas e parcerias que promovam continuamente a aprendizagem colaborativa e a fertilização cruzada de experiências. • Envolver-se na defesa e na promoção em benefício de áreas protegidas. • Responder às necessidades dos detentores de direitos e interessados diretos, inclusive dando respostas rápidas e eficazes às solicitações e demandas razoáveis por meio de mudanças na prática de governança e gestão. • Garantir que os funcionários das áreas protegidas e os detentores de direitos e interessados diretos, quando for o caso, tenham as capacidades necessárias para assumir suas funções e responsabilidades de gestão, e que essas capacidades sejam usadas de forma eficaz. • Fazer um uso eficiente dos recursos financeiros e promover a sustentabilidade financeira. • Promover a sustentabilidade e a resiliência social, ou seja, a capacidade de gerir riscos, superar crises inevitáveis e sair fortalecido da experiência. |
| Responsabilização e prestação de contas | <ul style="list-style-type: none"> • Preservar a integridade e o compromisso de todos que tenham responsabilidades específicas por áreas protegidas. • Garantir a transparência, com detentores de direitos e interessados tendo acesso oportuno a informações sobre: o que está em jogo na tomada de decisões, quais processos e instituições podem exercer influência, quem é responsável por que, e como essas pessoas podem prestar contas. • Garantir um compartilhamento claro e adequado dos papéis das áreas protegidas, bem como as linhas de responsabilidade e relatórios/prestações de contas • Garantir que os recursos humanos e financeiros alocados à gestão das áreas |

| | |
|---------------------------|---|
| | <p>protegidas estejam devidamente direcionados de acordo com objetivos e planos declarados.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avaliar o desempenho da área protegida, de quem toma decisões e da equipe, e conectar a qualidade dos resultados a recompensas e sanções adequadas e concretas. • Estabelecer canais de comunicação (por exemplo, páginas na internet) onde os registros e os relatórios de desempenho de áreas protegidas possam ser acessados. • Incentivar feedback sobre o desempenho, a ser fornecido por grupos da sociedade civil e meios de comunicação. • Garantir que uma ou mais instituições públicas independentes (por exemplo, <i>ombudsman</i>, comissão de direitos humanos, órgão de auditoria) tenham autoridade e capacidade para fiscalizar e questionar a ação de organismos de governança e funcionários das áreas protegidas. |
| Justiça e direitos | <ul style="list-style-type: none"> • Esforçar-se por um compartilhamento equitativo dos custos e benefícios da criação e da gestão de áreas protegidas e por justiça na tomada de todas as decisões relevantes. • Certificar-se de que os meios de subsistência de pessoas vulneráveis não sejam prejudicados pelas áreas protegidas, que as áreas protegidas não gerem nem agravem a pobreza e padrões migratórios socialmente prejudiciais, e que os custos das áreas protegidas, principalmente quando recaem sobre pessoas vulneráveis, não fiquem sem indenização adequada. • Certificar-se de que a conservação seja feita com decência e dignidade, sem humilhar nem prejudicar as pessoas. • Lidar de forma justa com funcionários da área protegida e empregados temporários. • Aplicar leis e regulamentos de forma imparcial, coerente ao longo do tempo, sem discriminação e com o direito de recurso (estado de direito). • Dar passos concretos para respeitar os direitos substantivos (jurídicos ou consuetudinários, coletivos ou individuais) sobre a terra, a água e os recursos naturais relacionados às áreas protegidas, e reparar as violações a esses direitos ocorridas no passado. • Dar passos concretos para respeitar os direitos processuais em questões de áreas protegidas, incluindo: informação e consulta adequadas aos detentores de direitos e interessados diretos, práticas de gestão de conflitos justas, e recurso à justiça não discriminatório. • Respeitar os direitos humanos, incluindo os direitos individuais e coletivos, e a igualdade de gênero. • Respeitar os direitos dos povos indígenas, conforme descrito na Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas da ONU.²⁸⁵ • Garantir estritamente o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas a qualquer proposta de reassentamento relacionado a áreas protegidas. • Promover o envolvimento ativo dos detentores de direitos e interessados diretos no estabelecimento e na gestão de áreas protegidas. |

Imagem

Respeitar os direitos e conquistar a conservação – uma parceria natural. © gbf, 2009.

Comunidades kavets viviam dentro do que é hoje o Parque Nacional de Virachey (provincia de Ratanakiri, Camboja), onde, durante séculos, haviam praticado agricultura itinerante nas matas de bambu às margens de rios e córregos. Isso era feito em padrões de ciclo fechado, deixando para trás áreas de pousio excepcionalmente ricas em biodiversidade e agrobiodiversidade. A prática era combinada com conservação estrita nas colinas – lar dos espíritos, de muitos produtos úteis (trepadeiras, cogumelos, plantas medicinais) e de nascentes e lagos sagrados (“fontes de vida”). Os kavets nunca cortavam árvores para cultivo ou madeira, e usavam bambu para todas as suas

²⁸⁵ IUCN, 2008b.

necessidades. Nas décadas de 1980 e 90, o governo os convenceu a abandonar a agricultura itinerante, mudar-se do parque e se estabelecer próximo a ele. Mas os kavets não receberam terra suficiente para sua subsistência e, posteriormente, o governo lhes atribuiu terras em “áreas protegidas comunitárias” (CPAs) no interior do parque. As CPAs devem ser governadas por um comitê da comunidade, mas, na prática, as autoridades do parque mantêm o controle. Os moradores podem coletar alguns produtos florestais, mas carecem até mesmo de um conhecimento básico sobre seus direitos. Além disso, o governo permitiu a mineração e a exploração de madeira dentro e fora do Parque Nacional, perto das montanhas sagradas onde vivem os espíritos. Os anciãos salientam que o respeito a esses lugares – a nascente de seus córregos – está vinculado ao destino dos próprios kavets. A fome agora é frequente em suas aldeias, e as pessoas são tentadas a extrair madeira ilegalmente e caçar animais selvagens para venda, algo que nunca teriam imaginado fazer antes. Os territórios originais dos kavets em Virachey são excelentes exemplos de ICCAs não reconhecidas. Embora prejudicadas por políticas de conservação e desenvolvimento, algumas dessas ICCAs ainda poderiam ser restauradas, possivelmente combinando terra fora do Parque Nacional Virachey e nas CPAs, mas a tomada de decisões para isso deve ser verdadeiramente participativa, baseada nos laços entre as comunidades e seus territórios, e os reforçando (Borrini-Feyerabend e Ironside, 2010).

RELATOS

Um mosaico de habitats para a vida²⁸⁶

O mico-leão-dourado (*Leontopithecus rosalia*) – um pequeno macaco de coloração dourada que costumava ser encontrado em toda a Mata Atlântica do estado do Rio de Janeiro (Brasil) – é um dos primatas mais ameaçados do mundo. Séculos de desmatamento para extração de madeira, agricultura e pecuária reduziram seu habitat a 2% da extensão original, e este restante foi, na década de 1970, dividido em fragmentos pequenos e isolados de floresta cercada por pastagens para o gado. Por isso, a população selvagem da espécie chegou, na época, a menos de 200 indivíduos. Vista de uma perspectiva mais ampla, a situação deles parece ainda pior atualmente: os fragmentos de Mata Atlântica estão imprensados entre a crescente expansão do Rio de Janeiro, ao sul, e a região petrolífera de Campos, ao norte. No entanto, o número total dos micos na natureza aumentou significativamente, e suas perspectivas atuais são muito melhores do que antes. Isso se deve à Associação Mico-Leão-Dourado, que iniciou uma verdadeira cruzada para salvar os micos no início dos anos 90, recriando habitats e corredores para complementar os esforços úteis (mas certamente insuficientes) da reserva biológica que tinha sido criada pelo governo brasileiro em 1975.²⁸⁷

Maria Inês da Silva Bento trabalha para a Associação Mico-Leão-Dourado e está acompanhando alguns visitantes em uma caminhada na floresta: “Vê esses frutos silvestres? O habitat da Mata Atlântica é caracterizado por uma grande diversidade de espécies de árvores, e muitas dão frutos. É isso que os micos adoram! Eles permanecem nas áreas de floresta, em baixa altitude, e comem muitas frutas... se conseguirem encontrar, claro”.

Imagem

© Associação Mico-Leão Dourado

²⁸⁶ A visita e a entrevista aqui relatadas foram possibilitadas por Luis Paulo Ferraz, Diretor da Associação Mico-Leão-Dourado, a quem agradecemos muito.

²⁸⁷ Reserva Biológica Poço das Antas.

Imagem

© gbf 2012

Ela prossegue: “A bacia do Rio São João é onde nós fizemos a nossa grande experiência nas décadas de 80 e 90: reintroduzir na natureza animais criados em vários zoológicos da Europa e dos Estados Unidos, e trabalhar para restabelecer um habitat viável para eles. As áreas protegidas privadas – que, no Brasil, chamamos de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) – têm um papel fundamental nisso. Durante 20 anos, a nossa associação tem negociado com proprietários de terras para recriar habitats e corredores suficientes para sustentar a população de micos, e agora, 18 proprietários criaram as suas próprias RPPNs. Eles recebem alguns benefícios fiscais, mas os incentivos financeiros não são tão grandes; o que mais os motiva é o orgulho de participar da proteção da natureza. A nossa associação ajudou-os a compreender a opção da conservação e a aceitar que, quando se estabelece uma RPPN, é para sempre: até mesmo os futuros proprietários terão que respeitá-la. Mas eles não precisam dedicar a totalidade de suas terras. Uma vez que tenham um plano de manejo, com regras e zoneamento, eles podem dedicar parte das terras à preservação de habitats (ou regeneração, como é o caso), parte à agricultura, parte à moradia, etc. Em alguns casos, eles desenvolveram uma empresa de ecoturismo e suas Reservas Particulares são fundamentais para isso.”

O governo do estado e o governo federal reconhecem plenamente as RPPNs, e o município de Silva Jardim e outros da região recebem alguns subsídios referentes a elas. Embora esses subsídios devessem ser reinvestidos na conservação, isso nem sempre acontece. “Eu trabalho para a Associação Mico-Leão-Dourado há quase 20 anos, negociando com os proprietários locais, sejam grandes ou pequenos, para restaurar a floresta nas terras deles e plantar corredores florestais com o objetivo de reconectar a paisagem. Nós fazemos isso dentro e fora das RPPNs. Às vezes é fácil, às vezes é complicado. Há muitos procedimentos jurídicos para criar RPPNs. Alguns proprietários nunca chegam a concordar com os benefícios, e o processo sempre é lento. Eu descobri que pode levar anos de discussões, visitas de campo e planejamento conjunto para convencer um proprietário. Mesmo assim, já fizemos muitos progressos com as Reservas Particulares e a nossa associação também tem monitorado o mico na natureza e realizado atividades de educação ambiental, reflorestamento e proteção de bacias, etc. Nossa meta para 2025 é ter 2.000 micos-leões-dourados vivendo em 25.000 hectares de ‘habitat de Mata Atlântica protegido e conectado’.”

Estamos sentados com Maria Inês e um grupo de proprietários de terras, discutindo como eles vão restaurar a floresta em suas terras. Muitos dos proprietários não nasceram aqui, mas chegaram em ondas de migração de outras regiões do Brasil onde já não tinham como se sustentar. Eles explicam que a agrossilvicultura é uma opção. Podem plantar as árvores típicas da Mata Atlântica, que retêm água e recriam o habitat desejado, e mesclá-las com as culturas comerciais, como mandioca, milho, banana e abacaxi. Alguns deles estão investindo em água, construindo açudes para peixes e patos.

Imagem

© Associação Mico-Leão Dourado

Outros criam gado ou pequenos animais, como coelhos e galinhas, e alguns investiram em turismo, mas todos sabem que as ameaças aos micos – as quais eles também percebem claramente como ameaças à sua própria qualidade de vida – não desapareceram. A floresta existente e as áreas de pastagem que a Associação está tentando restaurar também são cobiçadas para expansão urbana e subdivisão das propriedades rurais para projetos habitacionais. Quem motiva essa ameaça é a vizinha cidade do Rio de Janeiro, e o rápido crescimento dos complexos industriais e petroleiros de Macaé e Campos. “Sim”, conclui Maria Inês, “o preço da terra na região aumentou muito, mas o mesmo aconteceu com a consciência sobre valores que não o dinheiro, como um estilo de vida em harmonia com a natureza, a chance de viver perto da biodiversidade silvestre e a satisfação de ter apoio mútuo para preservá-la para as gerações futuras”.

Imagem

© Associação Mico-Leão Dourado

Imagem

© gbf 2012

Imagem

© Associação Mico-Leão

Parte 2

Rumo à ação eficaz

7. Analisando e avaliando a governança de áreas protegidas

Imagem

Uma reunião regional no Senegal. A oportunidade de discutir a governança de áreas protegidas em um contexto regional é valorizada tanto por gestores de áreas protegidas quanto por detentores de direitos e outros interessados. © gbf, 2005.

Os gestores de áreas protegidas geralmente são muito ocupados e preocupados com questões imediatas. Compreensivelmente, muitos se perguntam: “Por que eu deveria lidar com as complexidades extras relacionadas à compreensão e à melhoria da governança?” “Por que eu deveria investir energia, tempo e recursos financeiros?” Examinemos algumas possibilidades de resposta.

... porque a governança é a variável que tem o maior potencial para melhorar a cobertura

Como consequência da adoção da Meta 11 de Aichi, da CDB, muitos países estão revendo seus sistemas de áreas protegidas e se perguntando se e como conseguirão ampliá-los para conservar até 17% de águas terrestres e 10% de áreas costeiras e marinhas “de importância especial para a biodiversidade e ~~os~~ serviços

ecossistêmicos”. Na verdade, parece que somente um tratamento inovador da governança facilitaria a ampliação da cobertura dos seus sistemas de áreas protegidas. A França não tinha conseguido acrescentar um só hectare aos seus Parques Nacionais ao longo de duas décadas e enfrentava conflitos nos que já existiam. Porém, em 2006, uma nova Lei de Áreas Protegidas instituiu um sistema de governança compartilhada para todos os Parques Nacionais. Desde então, foram criados três novos parques, protegendo mais de 2 milhões de hectares.²⁸⁸

... porque a governança é um fator determinante para a eficácia e a eficiência da conservação

É do interesse de governos, agências financiadoras, órgãos reguladores e interessados diretos em geral que suas áreas protegidas consigam atingir as metas e os objetivos que estabeleceram. Eles também querem ver como serão os resultados, em comparação com o esforço despendido e os recursos comprometidos. No entanto, hoje se sabe que a qualidade e a aceitabilidade da governança são fatores importantes para a efetividade de manejo.²⁸⁹ E sabemos que as áreas conservadas por povos indígenas, comunidades locais e proprietários privados podem proporcionar conservação e outros benefícios²⁹⁰ para a sociedade, a baixo custo.²⁹¹ Isso equivale a uma forte recomendação para que se invistam esforços na avaliação da governança e na melhoria dos mecanismos, sempre que possível.

... porque a governança é um determinante da adequação e da equidade das decisões

As áreas protegidas enfrentam muitos tipos de decisões, respondendo a oportunidades e ameaças à sua integridade ecológica e à sua importância social e cultural. Resultados pouco palpáveis muitas vezes se devem à falta de legislação, políticas e processos de tomada de decisões para compreender e “ajustar” a situação, e para oferecer orientação necessária e incentivos eficazes (por exemplo, reconhecimento social, apoio financeiro) para gestores e outros. Arranjos de governança legítimos e sensíveis à situação específica podem impedir isso, oferecendo a orientação e os incentivos para resolver dilemas socioambientais, inclusive os que envolvam questões relacionadas a direitos humanos e direitos dos povos indígenas. Além disso, podem ajudar a maximizar os benefícios ecológicos, sociais e culturais derivados das áreas protegidas, enquanto garantem que nenhum indivíduo ou comunidade arque com um custo desproporcional por conservar bens e serviços que beneficiam a todos.

... porque a governança pode garantir que as áreas protegidas estejam bem integradas ao ecossistema como um todo e à sociedade do entorno

²⁸⁸ Por outro lado, sabe-se que o fato de a legislação de muitos países não permitir o reconhecimento de áreas protegidas designadas por proprietários tem graves implicações negativas para a conservação (Stanciu e Ionita, 2013).

²⁸⁹ Charles e Wilson, 2009; Leverington *et al.*, 2010; Persha *et al.*, 2011.

²⁹⁰ Hayes, 2006; SCBD, 2010.

²⁹¹ Kothari *et al.*, 2012, e suas referências; Mitchell, 2005.

Processos de governança adequados e sensíveis devem promover o melhor ajuste possível da área protegida às instituições e aos valores históricos e socioculturais predominantes. Isso implica conexões sólidas com as políticas que tratam de questões ambientais fora dos limites da área protegida,²⁹² tais como planos de uso da terra e abordagens à gestão de recursos em escala de paisagem terrestre ou marinha. Se um amplo leque de detentores de direitos e interessados diretos investir diretamente na conservação, é provável que seu compromisso de longo prazo com ela seja fortalecido, ajudando a tornar a gestão mais adaptativa e ampliando a capacidade para além do que o governo sozinho consegue fazer. Neste sentido, assumir uma variedade mais ampla de tipos de governança, por si só, tenderia a melhorar a sustentabilidade, a conectividade e a flexibilidade.

... porque as Partes da CDB decidiram apresentar relatórios sobre a governança de áreas protegidas como parte de seus requisitos e outros aspectos relacionados ao PoWPA

Em 2010, as Partes signatárias da CDB reafirmaram seu desejo de monitorar os avanços em direção às metas do PoWPA e adotaram uma estrutura para relatar sobre a implementação nacional, a ser integrada ao relatório de progresso das Metas de Aichi.²⁹³ Essa estrutura de relatórios vai muito além das informações comunicadas regularmente ao Banco de Dados Mundial de Áreas Protegidas ou à Lista de Áreas Protegidas da ONU. Inclui questões relacionadas a padrões e melhores práticas para a governança de áreas protegidas, tipos de governança, leis ou políticas que possibilitem novos tipos de governança, e mesmo investigações específicas sobre os avanços na análise da governança da área protegida em si.²⁹⁴ Os relatórios devem ser feitos por meio de mecanismos transparentes e eficazes que permitam a detentores de direitos e interessados diretos revisar e dar suas contribuições.

... porque a governança pode ser melhorada e fornecer ajuda preciosa para enfrentar os desafios e as mudanças globais em curso

Longe de serem imutáveis, as instituições e as regras que governam a sociedade são fenômenos dinâmicos que podem e devem recepcionar os desafios e mudanças globais em curso. As questões de governança tendem a ganhar destaque quando há conflito²⁹⁵ e, muitas vezes, os conflitos graves só podem ser resolvidos modificando os sistemas de governança. Por exemplo, a superação de um dilema que envolva conservação e desenvolvimento pode exigir novas regras ou novas instituições. A “governança adaptativa” deve ser cautelosa e bem fundamentada, mas também visionária.²⁹⁶ Diferentes arranjos de governança devem ser analisados e

²⁹² Na verdade, um sistema de governança adequado deve começar no momento em que se estabelecem as áreas protegidas e seus limites.

²⁹³ Decisão X.31 da CDB, Nagoya, 2010.

²⁹⁴ Esta é uma das razões pelas quais estas Diretrizes foram solicitadas pelo Secretariado Executivo da CDB.

²⁹⁵ Howard Hendricks, South Africa National Parks, comunicação na oficina da CDB, na Cidade do Cabo, em janeiro de 2012.

²⁹⁶ Ollson *et al.*, 2004; Folke *et al.*, 2005.

avaliados em relação às suas diferentes vantagens, desvantagens e capacidades para lidar com a mudança.

A análise e a avaliação da governança de áreas protegidas devem ajudar a definir qual arranjo proporcionará:

- melhor ajuste à história, à cultura e às sociedades locais, e promoverá a conservação das áreas protegidas e meios de subsistência sustentáveis às pessoas que vivem dentro ou perto delas;
- um uso pleno dos recursos e capacidades disponíveis, e viabilizará decisões com boas chances de serem amplamente compreendidas, valorizadas e respeitadas;
- distribuição mais equitativa e, portanto, mais aceitável, de custos e benefícios da conservação;
- melhor afirmação de direitos, incluindo os direitos de povos indígenas e comunidades locais, de acordo com leis e compromissos nacionais e internacionais;
- melhor envolvimento de detentores de direitos e interessados diretos em diferentes níveis, inclusive por meio de diálogo e colaboração entre instituições tradicionais e modernas;
- flexibilidade, resiliência e capacidade de responder às incertezas e ameaças que surjam, como crises financeiras globais e mudanças climáticas.

Além de tratar dessas questões tão importantes, o processo propriamente dito de analisar e avaliar a governança deve, por si só, revelar novas visões sobre conservação, meios de subsistência e sua interdependência, bem como incentivar novas formas de apoiá-los. O restante desta Seção apresenta algumas considerações básicas subjacentes à avaliação da governança. As duas Seções seguintes descrevem um processo para sua realização, que pode ser aplicado a:

- um sistema de áreas protegidas, por exemplo, nacional ou subnacional/regional (ver a Seção 8)
- uma área protegida individual (Seção 9)

O propósito da análise e da avaliação é aprimorar a governança por meio da ação efetiva (ver a Seção 10).

Imagem

Na Primavera, o derretimento das geleiras redesperta a vida em todas as altitudes. © gbf, 2000.

7.1 Fundamentos

A **análise** é um processo pelo qual:

- informações pertinentes são identificadas e compartilhadas, e se coletam outras, conforme a necessidade;
- entende-se a situação em relação ao seu contexto;
- a situação é analisada, identificando-se problemas e oportunidades.

A **avaliação** é um processo pelo qual:

- examinam-se os resultados da análise em relação a objetivos, metas e valores específicos;
- são identificadas as mudanças necessárias;
- desenvolve-se um conjunto claro de recomendações para avançar em direção à situação desejada.

A análise e a avaliação podem identificar a necessidade de mudança; portanto, a ação é o terceiro passo que torna a análise e a avaliação. No entanto, a ação só será efetiva se houver vontade e capacidade para agir.

Embora a análise, a avaliação e a ação relacionadas à governança possam ser realizadas como resposta a uma questão ou um problema específicos, é melhor enxergá-las como atividades rotineiras que precisam ser realizadas periodicamente. Assim como a “gestão adaptativa” deve responder às mudanças ocorridas, a “governança adaptativa” é um processo de aprendizagem e ação a partir dos resultados do monitoramento e da avaliação da governança. Contudo, a governança é mais sensível à mudança do que a gestão. Assim, embora a melhoria da governança tenha um poder único de influenciar e resolver problemas, é bastante aconselhável adotar uma abordagem cautelosa em relação a mudanças na governança. A análise e a avaliação da governança de uma área protegida ou de um sistema de áreas protegidas podem ser desencadeadas e realizadas por muitos atores, incluindo indivíduos, ONGs, acadêmicos, comunidades, agências de gestão de áreas protegidas ou outros órgãos de governo, mas nenhum deles será eficaz se trabalhar isoladamente. É preciso envolver uma série de detentores de direitos e interessados diretos, no mínimo através de consultas, mas, idealmente, por meio de processos mais interativos.

A CDB recomenda essa abordagem. Sua Decisão IX.18 conclama as Partes a “estabelecer comitês consultivos multissetoriais ... em apoio à implementação do Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas”.²⁹⁷ Os Comitês devem incluir representantes de “agências e departamentos governamentais, comunidades indígenas e locais, ONGs, o setor privado, especialistas, acadêmicos e instituições de pesquisa”, e assessorar os governos para que deem atenção especial às questões de governança ao “diversificar e fortalecer a governabilidade de tipos de áreas protegidas” e “estabelecer processos eficazes para a participação plena e efetiva das comunidades indígenas e locais na governança das áreas protegidas”.²⁹⁸ Os processos participativos discutidos neste texto são uma forma eficaz de responder às exigências da CDB.

Analisar e avaliar a governança de áreas protegidas

Compreender e analisar o exercício da autoridade, da responsabilidade e da prestação de contas sobre um sistema de áreas protegidas ou um local específico (análise), e tirar conclusões e recomendações (avaliação) à luz da missão e dos objetivos das áreas protegidas e dos valores comuns da sociedade em geral.

²⁹⁷ Decisão IX.18 da CDB, parágrafo 5, Bonn, 2008.

²⁹⁸ Decisão IX.18 da CDB, parágrafo 6 (a) e (d), Bonn, 2008.

7.2 A abordagem

Embora todos os países tenham que fazer algum nível de análise e avaliação da governança para relatar o avanço de suas ações nacionais voltadas à implementação do PoWPA, o investimento de tempo e recursos deve se dar de acordo com o contexto. Assim sendo, um país pequeno, com uma política que envolva integralmente as comunidades locais na governança e na gestão de suas áreas protegidas, pode perceber prontamente os benefícios de uma avaliação relativamente rápida, facilitada por um ou mais profissionais especializados. Por outro lado, um país cujo sistema de áreas protegidas esteja em crise, mas que queira mudar e cumprir as metas de Aichi, pode precisar fazer uma análise e uma avaliação participativas e minuciosas para dar um novo impulso à conservação. Considerações como essa se aplicam ao caso de áreas protegidas individuais: uma reserva natural pequena e privada, em uma área sem problemas prementes com relação a subsistência ou posse da terra, pode dar muito menos importância a abordagens participativas do que uma área protegida nacional, de importância estratégica, onde as decisões de gestão afetem a muitos grupos e comunidades.

As primeiras questões a serem consideradas são: os **objetivos** do exercício; sua **abrangência geográfica** (deve cobrir todo o país, apenas suas zonas costeiras e uma zona econômica exclusiva, uma determinada região ou área marinha ou apenas uma área protegida específica?), sua **abrangência tópica** (por exemplo, deve incluir todos os tipos de áreas protegidas ou apenas alguns?) e os **recursos humanos, técnicos e financeiros** disponíveis para a tarefa. Isso vai mostrar se é melhor realizar o exercício apenas por meio de profissionais especializados ou envolver vários atores sociais com diferentes conhecimentos, capacidades e preocupações relacionadas (análise e avaliação “participativas”). No segundo caso, o processo poderia envolver todos os principais detentores de direitos e interessados diretos ou apenas alguns deles. Por exemplo, determinados exercícios de análise e avaliação podem ser feitos por subgrupos, como os próprios órgãos de governança.

Os **processos de análise e avaliação por especialistas** têm a vantagem de ser bastante rápidos e causar prejuízos mínimos às atividades rotineiras de gestão. Atores-chave são abordados e entrevistados pelos especialistas, o que resulta muitas vezes em uma perspectiva nova, de indivíduos experientes e “não tendenciosos”. Portanto, esse tipo de análise é realmente conveniente, mas seu sucesso depende das capacidades do(s) especialista(s) e de suas habilidades para obter, analisar e interpretar informações de vários atores e situações. E nenhum especialista, não importa o seu conhecimento, consegue avaliar integralmente as complexidades locais em uma missão curta. Por fim, o valor de uma análise feita por um especialista depende completamente da disposição do sistema de governança implementado de ouvir suas sugestões – nenhuma análise especializada de excelência sobre uma situação de governança atual irá levar a mudanças... a menos que encontre uma estrutura de governança receptiva e comprometida com responder pela sua gestão.

Processos de análise e avaliação realizados por grupos específicos, como equipes de ONGs ambientalistas, agências de cooperação em desenvolvimento ou federações de povos indígenas, podem ser úteis no desenvolvimento de um alicerce sólido para o trabalho de conservação a ser feito por eles, e para se prepararem para defender suas visões ou ajudar a subsidiar políticas nacionais. O quanto esses

processos serão abertos à sociedade civil depende de sua abrangência e da tradição de democracia deliberativa de cada país. Esses processos são menos completos do que os processos participativos plenos, e podem levantar questões sobre possíveis vieses, responsabilização e uso dos resultados. Porém, se forem conduzidos de forma honesta e cuidadosa, proporcionarão informações muito valiosas, e são muito melhores do que agir sem qualquer análise e avaliação.

Os processos participativos de análise e avaliação são mais complexos,²⁹⁹ na medida em que diversos grupos e indivíduos envolvidos participam juntos de observações, testes, análises e exercícios em grupo. Esses processos podem envolver inúmeros encontros e precisam ser coordenados por facilitadores experientes. O próprio processo, contudo, pode ajudar a construir confiança e desenvolver percepções entre os tomadores de decisões de áreas protegidas e outros detentores de direitos e interessados diretos. Trabalhando em conjunto, cada grupo se conscientiza mais das responsabilidades e das perspectivas dos outros, e pode se beneficiar de informações mais precisas. Os gestores de áreas protegidas, em particular, adquirem percepções sobre o que outros grupos de interessados diretos valorizam e demandam deles.

imagem

O *Propithecus verreauxi* é um lêmure conhecido por sua capacidade de saltar entre os galhos das árvores. É encontrado em vários habitats florestais em Madagascar e está na lista da IUCN como vulnerável. © J. Durbin, 2005.

Os processos participativos de análise e avaliação tem um potencial único para captar o conhecimento e as capacidades que existem em qualquer situação, mas exigem tempo e recursos humanos, e têm seus riscos. Alguns participantes podem ter muito mais poder e capacidade de formulação do que outros, e intimidar a estes, fazendo com que fiquem em silêncio; outros podem ser preteridos, de forma acidental ou intencional, e ficar frustrados e ressentidos; outros, ainda, podem se desconectar se o processo for muito intenso ou se prolongar por muito tempo. Assim, há um risco de os participantes simplesmente perderem o envolvimento, principalmente se "... seus pontos de vista forem percebidos como diferentes da opinião da maioria sobre um determinado assunto".³⁰⁰ Quando isso acontece, podem ser necessárias maneiras menos interativas de coletar opiniões, como pesquisas domiciliares e entrevistas individuais.³⁰¹

Mesmo nos processos participativos, é impossível envolver todos os indivíduos relacionados ao tema, então, será necessário identificar alguns representantes de detentores de direitos e interessados diretos. Considerando-se que estes devem ter a maior legitimidade e a maior confiabilidade possíveis, pode ser necessário realizar reuniões preliminares com os grupos de detentores de direitos e interessados diretos (por exemplo, associações de agricultores, grupos de mulheres, cientistas) e abrir a

²⁹⁹ Ver Abrams *et al.*, 2003, e Borrini-Feyerabend e Farvar, 2001.

³⁰⁰ Hewlett, 2010.

³⁰¹ Hewlett, 2013.

possibilidade para que qualquer pessoa interessada contribua por carta, telefone, email, blog, etc. É fundamental que todos os representantes legítimos possam participar efetivamente. As principais considerações são: a linguagem usada, custos de deslocamento, bem como as datas e os locais das reuniões. Por serem geralmente voluntários, os processos participativos podem ser dominados por quem tem tempo ou motivos específicos para se envolver, e as pessoas que defendem esses interesses podem não ser representativas da “maioria silenciosa” e/ou ignorar as necessidades de uma minoria que não dispõe dos recursos para participar. Algumas pessoas podem precisar de compensação para se afastar do trabalho e participar de encontros, reuniões de grupo muito grandes podem ser intimidantes, e é importante não criar expectativas que não possam ser cumpridas.

imagem

As mulheres têm conhecimentos e capacidades importantes para participar da governança e da gestão dos recursos naturais. © gbf, 2004.

Os participantes devem entender se o que está sendo pedido é sua opinião ou se eles têm uma oportunidade real de ajudar a gerar a mudança. Em resumo, as abordagens participativas precisam ser formuladas com cuidado e se ajustar às circunstâncias locais da melhor maneira possível.

A análise e a avaliação devem sempre considerar a dinâmica da mudança social no país em questão.³⁰² Em alguns ambientes sociais, não é costume expressar opiniões críticas em público. Por outro lado, o simples ato de refletir e deliberar em conjunto com outros pode ser transformador para alguns participantes e levá-los a adquirir confiança e habilidades. Portanto, o processo participativo de análise e avaliação pode se tornar, por si só, um fator de promoção da mudança, aperfeiçoando diretamente a governança ao melhorar a compreensão, a participação e a capacidade de expressão. Isso pode se aplicar particularmente a funcionários de áreas protegidas. Os facilitadores externos devem trabalhar com eles para resolver possíveis receios e qualquer resistência a se abrir aos processos participativos sobre questões que afetem seu trabalho, salientando que, embora exijam transparência, esses processos também podem mobilizar valiosos recursos da comunidade (por exemplo, conhecimentos, atitudes, mão de obra) que tornem o seu trabalho mais fácil, mais valorizado e mais gratificante.

Independentemente da abordagem, um fator fundamental para o sucesso é a disposição de trabalhar com **integridade e transparência**, e realizar uma documentação clara e uma divulgação ampla dos resultados do exercício. Essa abertura irá aumentar a confiança e melhorar o entendimento da governança em geral. Também é importante que a análise e a avaliação levem a alguma ação concreta – algo que deve ser acordado antes de iniciar o exercício. O acompanhamento dos resultados em tempo hábil tem uma boa relação custo-benefício, aumenta o valor do exercício e mantém o entusiasmo, a credibilidade e a confiança entre todos os participantes. A falta de acompanhamento faz com que os participantes se sintam desiludidos e isso pode levar à redução do seu engajamento no processo. Portanto, deve haver vontade política para respeitar e acompanhar os resultados do processo de análise e avaliação.

³⁰² Pimbert and Wakefield, 2001.

7.3 Os participantes

Há um reconhecimento e uma valorização cada vez maiores de direitos, responsabilidades e capacidades dos detentores de direitos e interessados diretos na conservação. Indo além da simples “consulta” e envolvendo esses atores na tomada de decisões, pode-se ampliar o apoio social às áreas protegidas e, assim, melhorar a gestão. Da mesma forma, as perspectivas dos diversos detentores de direitos e interessados diretos podem proporcionar novas informações sobre questões, problemas e oportunidades de governança. E os atores sociais diretamente envolvidos nesses processos de análise e avaliação provavelmente fortalecerão seu compromisso com a conservação, facilitando mudanças na governança e outras ações necessárias.³⁰³ Sendo assim, é desejável que atores tão diversos como os funcionários de governos, proprietários privados, povos indígenas, visitantes, indústrias usuárias de água, empresas de turismo, ONGs conservacionistas e instituições de pesquisa se envolvam no processo de análise e avaliação da governança e nas ações resultantes. Outros participantes podem incluir órgãos da ONU e agências de cooperação. Será necessário tomar decisões sobre o envolvimento de representantes de estrangeiros em geral e de grupos que estejam fortemente envolvidos, mas que também afetem negativamente o sistema de áreas protegidas, como fabricantes de carvão ou representantes de indústrias de pesca, que, às vezes, incluem usuários ilegais dos recursos.

A CDB recomenda que se crie uma comissão nacional multissetorial para dar apoio à implementação do PoWPA.³⁰⁴ Se já existir, essa comissão poderia nomear uma **Equipe de Governança** (daqui em diante, “Equipe”) com a finalidade de orientar o processo de análise e avaliação da governança e de supervisionar a ação resultante dele. Dependendo do nível e da abrangência do exercício desejado, pode ser necessário ter uma Equipe (ou equipes) desse tipo em níveis subnacionais ou nacional, ou para uma área protegida individual. Ela poderia incluir membros da própria comissão, bem como outros representantes e especialistas relacionados ao tema. Se a comissão multissetorial nacional recomendada pela CDB ainda não existir, seria uma excelente ocasião para criá-la.

O tamanho da equipe de governança irá variar e deve refletir as necessidades específicas do contexto em questão. Recomendamos uma equipe pequena (três a sete pessoas), cujos membros sejam escolhidos em função de competência, confiabilidade, credibilidade e capacidades excepcionais de se comunicar com uma ampla variedade de detentores de direitos e interessados diretos, bem como de mobilizá-los. A Equipe, portanto, não os “representaria”, e sim gozaria de sua confiança, sendo capaz de se comunicar com eles de forma eficaz e de acompanhar e sustentar um processo exitoso. Mesmo assim, recomendamos que a Equipe inclua pessoas do governo e da sociedade civil. Ela também pode incluir um ou mais consultores e facilitadores profissionais respeitados. Por exemplo, pode ser útil ter um especialista em questões de governança para ajudar a preparar algum material informativo geral, identificar as pessoas que deverão participar da primeira Fase do processo (ver a Fig. 7), redigir o

³⁰³ Chambers, 1992; Jackson and Ingles, 1998; Margoluis e Salafsky, 1998; Ostrom, 1990; Steinmetz, 2000.

³⁰⁴ Decisão IX.18 da CDB, Bonn, 2008 e Decisão XI.24 da CDB, parágrafo 1 (i), Hyderabad, 2012.

relatório final e elaborar relatórios a serem apresentados ao Ponto Focal nacional da CDB. Um especialista em gerenciamento de dados também pode ser útil, mas não é essencial, uma vez que este serviço pode ser obtido através de consultorias. Um facilitador profissional familiarizado com as línguas e os costumes relevantes pode ajudar a Equipe a realizar suas tarefas e pode moderar todos os encontros do processo, tendo excelente compreensão da situação e dos resultados desejados. O processo vai demandar um organismo de convocação e recursos. Assim, a Equipe certamente vai precisar de um contato eficaz – e, possivelmente, uma pessoa dedicada a isso – com o organismo de convocação e a agência financiadora.

7.4 O processo recomendado

As tentativas de analisar, avaliar e planejar em campo as ações para a governança de áreas protegidas são recentes e foram aplicadas apenas em nível local até agora, muitas vezes usando metodologias desenvolvidas para locais ou ecossistemas individuais (como florestas ou áreas marinhas).³⁰⁵ São exemplos de trabalho em andamento, acumulando ideias valiosas para os profissionais. Baseando-se nesse trabalho e na experiência de oficinas com foco em governança que aconteceram em conjunto com as reuniões regionais da CDB,³⁰⁶ recomendamos um processo participativo para a análise, a avaliação e o planejamento de ações para governança. Esse processo se aplica a locais individuais e a sistemas de áreas protegidas, e pode-se usar alguma versão dele em avaliações especializadas e em avaliações em pequenos grupos.

O processo está ilustrado esquematicamente na Figura 7.

| | | | |
|--|---|--|--|
| Fase 1: a Equipe planeja o processo; | Fase 2: coleta de informações e apoio técnico, conscientização, e ajuda aos participantes para que se organizem (algumas semanas ou meses); | Fase 3: oficina para analisar e avaliar a governança e planejar ações (uma semana a dez dias); | Fase 4: agir e obter resultados (... pelo tempo que for necessário). |
|--|---|--|--|

Figura 7. Descrição de um processo para analisar, avaliar e agir em relação à governança de um sistema de áreas protegidas ou de uma área protegida específica.

Imagem

Uma reunião de comunidade na Ilha de Coron, Filipinas. © gbf, 2010.

O processo tem quatro fases:

- Fase 1: oficina preparatória;
- Fase 2: período de coleta e análise de informações, identificação de especializações e apoio técnico, comunicação com detentores de direitos e interessados diretos e, se necessário, ajuda em sua organização;

³⁰⁵ Ministry of Environment and Forests of India, 2012; Sharma *et al.*, 2012; Kishor and Rosenbaum, 2012; Moore *et al.*, 2011; Jones *et al.*, 2011; Charles and Wilson, 2009; Abrams *et al.*, 2003, Graham *et al.*, 2003; Borrini-Feyerabend e Farvar, 2001.

³⁰⁶ As oficinas regionais da CDB aconteceram entre 2009 e 2012, na Costa do Marfim, na Índia, na Colômbia, na Alemanha, na África do Sul e em Barbados.

- Fase 3: “oficina principal” específica para analisar e avaliar a governança e planejar a ação com base nos resultados da avaliação;
- Fase 4: implementação de ações de acordo com o plano.

As quatro fases serão descritas abaixo, com ênfase em passos e ferramentas específicos da Fase 3.

Três questões importantes devem ser destacadas sobre o processo recomendado:

- analisar corretamente a governança leva tempo, e estamos descrevendo um ideal. O tempo e os recursos ideais nem sempre estarão disponíveis, e análises mais curtas e mais simples ainda podem produzir resultados valiosos;
- o processo e a metodologia devem ser adaptados a diferentes contextos, condições e objetivos;
- o processo não pode ser captado inteiramente no papel: ele só ganhará vida quando as pessoas se tornarem líderes. Esses líderes não precisam ser especialistas em governança, mas devem estar comprometidos com sua melhoria e ter as qualidades de consciência, integridade, credibilidade, entusiasmo e capacidade de inspirar os outros.

Fase 1: Oficina Preparatória

Nesta oficina, a Equipe de Governança descrita na Seção 7.3 se reúne para analisar a “governança de áreas protegidas” com alguma profundidade, discutir os benefícios de fazer análise, avaliação e ações adequadas para melhorá-la, e planejar especificamente quando, onde, como, com que recursos e sob a liderança e a responsabilidade de quem o processo geral vai acontecer. Além de aumentar sua própria consciência sobre o tema e se energizar para a tarefa, os participantes vão examinar as necessidades, as oportunidades e os potenciais obstáculos específicos no processo como um todo. Um elemento de foco é a **identificação de informações, ferramentas e conhecimentos técnicos** necessários para a Fase 3 do processo. Como os mapas são essenciais para a Fase 3, será necessário identificar os tipos de dados a ser mapeados, bem como todas as habilidades técnicas necessárias para gerenciá-los, traçar diferentes combinações de parâmetros em diferentes escalas, etc. Um segundo foco da discussão é a **análise dos detentores de direitos e interessados diretos** no sistema de áreas protegidas ou no local individual. Quem são eles? Até onde vai sua preocupação com as áreas protegidas? Quais devem ser convidados e auxiliados para que participem da Fase 3? Quem deve entrar em contato com eles? De quem se espera, dentre eles, que esteja bem organizado e pronto? Quem precisará de apoio para se organizar? E assim por diante. A Equipe pode decidir que são necessárias iniciativas de conscientização antes que o processo possa prosseguir com êxito. Neste caso, essas iniciativas devem ser organizadas como parte da Fase 2. A oficina pode durar um dia, mas será a primeira de uma série de reuniões regulares da Equipe que vai acompanhar todo o processo.

Fase 2: Coleta e análise de informações e apoio técnico, e ajuda para que detentores de direitos e interessados diretos se organizem

A duração dessa Fase vai depender da informação que já estiver disponível, do que já tiver sido realizado na implementação do PoWPA da CDB, de até onde os atores envolvidos conhecerem as questões de governança, e do que precisar ser feito a partir do zero para fornecer as informações e especializações necessárias para a Fase 3 (ver abaixo e posteriormente, nas Seções 8 e 9). Países que já deram passos para implementar o PoWPA podem ter feito uma análise de lacunas ecológicas, uma análise de efetividade de gestão de suas áreas protegidas, uma análise de necessidades de capacitação ou, até mesmo, uma análise preliminar de governança. Estes devem ser considerados como ponto de partida. Em sua ausência, ou para reforçar seus resultados, pode ser necessário contratar **trabalho de pesquisa documental** sobre temas tão diversos como hidrologia, habitats de espécies endêmicas, e características históricas e culturais únicas da região, que afetem a conservação ou o marco jurídico no qual o sistema de áreas protegidas evoluiu. Além de documentos existentes, a Equipe identificará **especialistas individuais** que possam participar da Fase 3, e eles terão de ser contatados e envolvidos.

Os mapas existentes sobre informações ecológicas, biológicas, socioculturais, econômicas e de gestão devem ser reunidos, identificando-se as fontes de **dados georreferenciados** usadas para compilar esses mapas. Costuma haver muitas informações disponíveis, mas o desafio é identificar quem as tem e obter permissão para usá-las. O tipo de informação que pode ser mais difícil de obter é referente a dados delicados sobre governança, incluindo aqueles relacionados a instituições e sistemas de governança para áreas protegidas, uso da terra, e propriedade da terra e de recursos.³⁰⁷

Todos os dados devem ser inseridos digitalmente em um Sistema de Informação Geográfica (SIG) no qual se possam gerar sobreposições digitais, por exemplo, em uma plataforma de imagem do Google Earth.³⁰⁸ Padrões de informação espacial e digital podem ser obtidos do UNEP-WCMC³⁰⁹ e devem ser usados sempre que possível para garantir que a informação seja incorporada ao WDPA e ao Registro de ICCAs. Se não houver informações digitais disponíveis, é possível desenvolvê-las a partir de fotografias aéreas, ortofotos, mapas cadastrais e similares que sejam padronizados. Para isso, a Equipe precisará obter os serviços de um **especialista em gerenciamento de dados** que possa produzir uma série de mapas com base em SIGs, em diferentes escalas. Esse especialista também deve estar disponível para ajudar na revisão e na análise de dados durante a Fase 3.

Durante essa fase, devem ser identificados os especialistas técnicos, bem como os detentores de direitos e interessados diretos. Isso vai ajudar na coleta de informações e na divulgação do processo de análise e avaliação. Especialistas, representantes de detentores de direitos e interessados diretos devem ser convidados a participar da Fase 3 e, se possível, devem-se organizar encontros e pequenas oficinas para informá-los e envolvê-los.

Imagem

As comunidades kattunaickans contribuem para a conservação dos recursos florestais nas montanhas Nilgiris, na Índia. © Ullash Kumar, 2011.

³⁰⁷ Marta de Azevedo Irving, comunicação pessoal, 2012.

³⁰⁸ A National Geographic oferece, na internet, informações especialmente referenciadas sobre diversas variáveis e fenômenos relacionados aos sistemas físicos e humanos.

³⁰⁹ Ver, também, <http://protectedplanet.net/>.

Essa fase também deve ser usada para estabelecer se **os detentores de direitos e interessados diretos** estão prontos para participar do processo de análise e avaliação. Se não, a Equipe deve incentivá-los e apoiá-los em sua **organização**, por exemplo, para desenvolver um acordo interno sobre as questões que estão em jogo e nomear um representante para transmitir seus pontos de vista aos outros.³¹⁰ Dependendo de onde estiver o foco, se em nível local ou de sistema, podem-se envolver representantes dos atores relacionados ao tema correspondentes a esses níveis.

A Equipe precisará encomendar estudos e consultas, e agir a partir deles, analisando seus resultados, mas também visitando detentores de direitos e interessados diretos para lhes informar e coletar informações. A metodologia e as ferramentas participativas (metodologias de entrevista, *brainstorming* estruturado, análise de problemas, mapeamento, ferramentas de classificação e pontuação, etc.) devem ser usadas tanto para coletar dados quanto para conscientizar sobre o que é a governança de áreas protegidas.³¹¹

A coleta de informações levanta várias considerações potencialmente difíceis:

- nem todas as informações geradas por meio desses contatos devem necessariamente ser consideradas precisas, e podem surgir informações contraditórias;

imagem

A conservação da paisagem cultural precisa de ação e cuidados constantes no Parque Nacional de Cinque Terre, um Patrimônio Mundial, na Itália. © Luca Fregoso, 1992.

- não se deve pressupor que as pessoas estejam sempre dispostas a compartilhar informações, já que algumas terão receio (fundamentado ou não) de que suas atividades possam ser consideradas ilegais, agora ou no futuro;
- alguns detentores de direitos e interessados diretos podem precisar de informações, eles próprios, antes de poder decidir se querem se envolver no processo de análise, avaliação e ação de governança. Por exemplo, deve-se comunicar aos povos indígenas sobre o consentimento livre, prévio e informado antes de lhes pedir que divulguem informações sobre seus territórios e recursos naturais;³¹²
- também se deve tomar cuidado ao fazer perguntas sobre questões delicadas, pois elas podem expor conflitos antigos ou criar novos.

Fase 3: Oficina de análise, avaliação e “planejamento para a ação”

A Fase 3 é o coração do processo. Devido à sua importância fundamental, ocupa uma grande parcela da Parte 2 destas diretrizes.

³¹⁰ Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004b.

³¹¹ Veja Barton *et al.*, 1997.

³¹² Ver, por exemplo, Convenção 169 da OIT e UNDRIP.

A **Seção 8** apresenta um marco metodológico para um sistema de áreas protegidas, mostrando como os participantes da oficina podem examinar as informações coletadas na Fase 2 e, a partir disso, i) identificar questões, problemas e oportunidades de governança, ii) avaliar a necessidade de mudanças e iii) planejar ações.

A **Seção 9** apresenta um marco metodológico para uma área protegida individual, com objetivos semelhantes em termos de resultados.

A oficina deve ser organizada pela Equipe de Governança e envolver os representantes dos atores principais identificados e contatados durante as Fases 1 e 2. Serão tratados importantes temas de conservação e desenvolvimento, e será necessário acesso a especialização técnica (por exemplo, um especialista em gerenciamento de dados) e conhecimento local, quando for o caso. Ao final da oficina, os resultados devem ser formalmente apresentados às autoridades responsáveis que, se possível, devem se comprometer a responder de forma positiva às recomendações de ação.

Considerando-se que todos os passos recomendados na metodologia fariam com que a oficina durasse entre cinco e dez dias, pode ser melhor dividi-la em duas sessões. Quando estamos lidando com sistemas muito grandes – por exemplo, o Sistema Nacional da Austrália, da Índia ou do Brasil – certamente será preferível dar início a um subsistema menor. Esse também pode ser o caso de países que usam línguas diferentes em partes diferentes de seu território. Na maioria dos países, no entanto, será necessária apenas uma oficina – e a orientação dada aqui pressupõe ser este o caso. Durante a oficina, podem ser identificados problemas que precisem de várias soluções, incluindo a coleta de mais informações e a orientação aos cidadãos em geral, visitas de campo por parte de especialistas, reuniões de campo e soluções políticas e econômicas mais amplas que demandem tempo. Nesses casos, a oficina pode esclarecer as questões e proporcionar um ponto de partida para outras ações, incluindo recomendações para uma série de autoridades.³¹³ Dada a gama de resultados possíveis, é interessante que um especialista em governança e um facilitador experiente participem da oficina.

Fase 4: Agir

Todas as Fases anteriores devem levar à ação, pois, sem ela, grande parte do esforço terá sido em vão, e a credibilidade das ações recomendadas dependerá muito do quanto os alicerces tiverem sido bem estabelecidos durante as fases iniciais do processo.

Assim, uma oficina bem conduzida na Fase 3 deve gerar uma série de iniciativas para aperfeiçoar a governança. A maioria delas durará entre um e três anos, com monitoramento e avaliação permanentes dos resultados. Também podem ser previstas iniciativas de longo prazo (cinco anos ou mais), por exemplo, para desenvolver capacidades de governança na formação profissional em nível nacional.

³¹³ Em Ministry of Environment and Forests of India, 2011, há um exemplo concreto de um exercício parecido ao descrito nestas Diretrizes, que produziu importantes recomendações para uma região específica da Índia.

A **Seção 10** apresenta mais orientações sobre os tipos de ações que podem surgir de todo o processo.

Imagem

© Parks Canada

RELATOS

Um mundo de conexões

“Há um velho provérbio haida que diz: ‘a terra e o mar são um – estão unidos, não há ruptura’. Eu gosto muito dele, pois nos lembra que tudo está unido e conectado”. Gwaaganad Diane Brown caminha junto a um dos estuários que enfeitam o litoral de Gwaii Haanas, um local muito produtivo na Columbia Britânica onde há o encontro de água doce e salgada, de terra e mar. A chuva, que cai em abundância durante todo o ano nas áreas florestais mais elevadas, junta-se em correntes que serpenteiam entre árvores, arbustos, líquens e musgos, e acabam convergindo a rios que encontram o mar em baías largas e levemente inclinadas. Lá, estuários e pântanos salgados capturam e reciclam nutrientes, incluindo nitratos, fosfatos e matéria orgânica pequena. Isso alimenta o crescimento de plantas e de fitoplâncton que, por sua vez, atrai peixes jovens, crustáceos, aves costeiras migratórias e aves marinhas. Neste ambiente rico, sempre mudando ao ritmo da respiração das marés, também é comum encontrar campos de zosterá, um habitat fundamental para muitas espécies marinhas. Gwaaganad também aponta o extraordinário potencial dos estuários para sustentar a subsistência humana: em poucos minutos, apenas cavando uns 30 centímetros, ela encontra uma dúzia de grandes e deliciosos moluscos, cada um com mais de um quilo, o prato principal de um jantar para uma família grande.

Os estuários são um dos habitats mais ameaçados nesta parte do Canadá. Eles ficaram mais raros e mais preciosos do que já eram com o desenvolvimento das zonas costeiras, a introdução de espécies invasoras e a perda das espécies endêmicas (como a lontra marinha, que foi caçada em demasia). E as ameaças de aumento do nível do mar espreitam no horizonte. Esses ambientes singulares e suas florestas de algas marinhas adjacentes são vitais para o arenque, o “alimento volumoso” essencial para muitos animais marinhos – gaivotas, águias, leões-marinhos, golfinhos de laterais brancas do Pacífico, baleias jubarte – enquanto os ovos do arenque são adorados por caranguejos, lesmas, estrelas do mar, camarões, muitas espécies de peixes, baleias cinzentas e ursos negros e, é claro, o salmão e as pessoas! O salmão, em particular, é fundamental para a compreensão dos haidas de que “a terra e o mar são um”. Ao voltar para desovar, centenas de milhares de salmões alimentam os pássaros, os ursos e os ricos solos das “florestas de salmão” – um exemplo impressionante de transferência de nutrientes do mar para a terra, e depois, de volta ao mar.

Imagem

© Parks Canada

A Área de Conservação Marinha Reserva Nacional de Gwaii Haanas foi criada formalmente em 2010.³¹⁴ Já em 1985, no entanto, em uma ação para proteger seu domínio ancestral da extração de madeira e outros recursos, o Conselho da Nação Haida tinha designado tanto a terra quanto o mar de Gwaii Haanas como Patrimônio Haida. A isso, seguiu-se, em 1988, a assinatura do Acordo de South Moresby, que comprometeu o governo do Canadá e a província de Columbia Britânica a estabelecer o Parque Nacional da Reserva de Gwaii Haanas e criar, no futuro, o que se chamou de “parque marinho”.

Imagem

© Parks Canada

Em 1993, após cinco anos de negociações, o Conselho da Nação Haida e o governo do Canadá assinaram um importante acordo de cooperação para a governança da área, chamado de Acordo Haanas Gwaii. Por que um estatuto duplo, de Parque e Reserva? Ele é consequência de uma disputa de terras. Tanto o governo do Canadá quanto a Nação Haida reivindicam a propriedade da terra, e eles poderiam ter passado anos em litígio se não estivessem, ambos, dispostos a deixar as diferenças de lado e promover os interesses e as preocupações de conservação que têm em comum. Eles chegaram a um consenso sobre um regime de governança compartilhada, o que pode ter retardado algumas decisões, mas garantiu que todas fossem bem pensadas e amplamente aceitas.

O acordo, contudo, dizia respeito apenas ao componente terrestre do Gwaii Haanas: o sonho da Nação Haida de conectar e proteger a terra e a água teve de esperar outra longa década. Por quê? Mais uma vez, foi uma questão de governança. Alguns elementos da legislação federal aparentemente não eram compatíveis com a possibilidade da Nação Haida de se movimentar livremente entre terra e mar, e restringiam seus direitos consuetudinários de pesca – regras que os haidas não estavam dispostos a aceitar. Então, eles permaneceram firmes em sua intenção de manter o controle sobre suas águas, como haviam feito em sua luta contra o corte de madeira, a pesca comercial e a exploração de petróleo, que já promovia a criação da área protegida terrestre. Os haidas são de uma determinação única, e pouca gente tinha dúvidas de que eles acabariam conseguindo. Agora, todo mundo parece satisfeito. O Gwaii Haanas é governado pelo Conselho de Administração do Arquipélago, composto por três representantes do Governo do Canadá e três representantes da Nação Haida, trabalhando por consenso.³¹⁵

Imagem

© Parks Canada

Algumas autoridades canadenses falam até em um “período de lua de mel” para o relacionamento de governança compartilhada que, há dois anos, foi estendido a cerca de dez quilômetros da costa a partir da área terrestre que já existia.

³¹⁴ Mike Wong, comunicações pessoais, 2012. Ver, também: Parks Canada and Haida Nation, 2008; Parks Canada and Haida Nation, sem data.

³¹⁵ Ernie Gladstone, comunicação pessoal, 2012; Gwaii Haanas Marine Agreement, Vancouver, BC, 16 de janeiro de 2010.

Porém, se funciona tão bem, por que o regime de governança compartilhada é uma exceção e não a regra? Por que, em todos os outros parques nacionais, a governança fica apenas com a Parks Canada, a agência federal responsável? As respostas não são totalmente claras. Afinal, grande parte das terras nas áreas protegidas do Canadá é alvo de reivindicações de povos indígenas, resolvidas ou não. Os povos indígenas conquistam importantes funções consultivas e geralmente conseguem obter direitos especiais para caçar e usar armadilhas, mas ainda não conseguiram conquistar papéis de governança claros em áreas protegidas. Os resultados alcançados pela Nação Haida permanecem únicos. Gwaaganad Diane Brown olha a linha de fusão entre o mar e densas nuvens no horizonte e diz: “Haida Gwaii – nossas ilhas de maravilha e beleza – um pequeno mundo, por si só, e que também são um reflexo do mundo todo”.

8. Um marco para analisar e avaliar a governança de um sistema de áreas protegidas

O principal objetivo do PoWPA da CDB é estabelecer e manter “sistemas nacionais e regionais de áreas protegidas abrangentes, geridos de forma eficaz e ecologicamente representativos”.³¹⁶ A adoção do Perfil Nacional da CDB na Implementação do PoWPA³¹⁷ exige que as partes relatem os avanços em seu sistema de “representatividade, abrangência e lacunas ecológicas analisadas”. À luz disso, os países precisam de uma análise inicial abrangente do que incluem ou não em seus sistemas de áreas protegidas. A IUCN oferece uma definição amplamente aceita do que é uma área protegida e de uma série de categorias de gestão e tipos de governança.³¹⁸ Ela também forneceu orientações básicas sobre o que deve estar incluído em um sistema de áreas protegidas,³¹⁹ declarando que se deve fazer um esforço para que ele seja representativo, completo e equilibrado, adequado, coerente, constante, eficaz e equitativo. Muitas dessas condições podem ser cumpridas apenas por considerações ecológicas e biológicas, mas todas exigem força socioeconômica e política para que o sistema seja estabelecido e/ou ampliado. Especificamente, as considerações relacionadas a tipo e qualidade de governança devem ser examinadas para que um sistema de áreas protegidas se torne “eficiente e equitativo”.³²⁰

Propomos aqui **um marco para a análise de governança, que inclua elementos históricos, socioculturais, jurídicos e espaciais**. O marco é indicativo, e não definitivo ou prescritivo, e é composto por uma série de passos que poderiam ser implementados como parte da oficina recomendada para a Fase 3 do processo. O marco é descrito inicialmente em termos gerais e, a seguir, apresentado em mais detalhe na Tabela 9. Por fim, apresentamos recomendações sobre como realizar cada etapa.

APIs

³¹⁶ Decisão VII.28 da CDB, parágrafo 18, Kuala Lumpur, 2004.

³¹⁷ Decisão X.31 da CDB, Anexo 1, Nagoya, 2010.

³¹⁸ Ver a Seção 1.2 deste texto e Dudley, 2008. Observe que esta definição não se limita às áreas protegidas estabelecidas pelo governo.

³¹⁹ Davey, 1998.

³²⁰ Dudley, 2008.

Neste documento, adotamos a abreviatura APIs para “áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos” – uma referência fundamental na Meta 11 de Aichi.

Os participantes devem começar esclarecendo se o sistema em questão deve cobrir um país inteiro ou parte dele, como uma região ou uma característica ecológica importante. A seguir, são convidados a examinar o desenvolvimento histórico do sistema de áreas protegidas em questão, os atores e instituições que cumpriram ou cumprem papéis importantes, e o marco disponível em termos de leis e políticas para dar conta de uma diversidade de tipos de governança de áreas protegidas.

Imagem

Em Pongso no Tao (Ilha de Lanyu, Taiwan, Província da China), quando uma criança nasce, plantam-se árvores que serão cortadas para a construção da casa quando ela começar sua própria família. Apenas as árvores marcadas para esse fim podem ser cortadas na floresta. © gbf, 2013.

Depois disso, eles devem identificar a categoria de gestão e o tipo de governança da UICN para cada área protegida no sistema, posicionando-a na Matriz de Áreas Protegidas da UICN (ver a Tabela 5, na Seção 4) e examinando sua distribuição e qualquer agrupamento. O passo seguinte é uma análise espacial da governança (ou análise de governança a partir de uma perspectiva ecossistêmica) para as áreas protegidas, identificando os tipos de governança em um mapa do país ou da região.

A seguir, os participantes devem identificar e mapear “áreas de importância especial para a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos”³²¹ (resumindo, APIs), com base nos conhecimentos disponíveis sobre prioridades de conservação, lacunas ecológicas e endemismo, diversidade e raridade de espécies e habitats, baseando-se nas listas disponíveis de Áreas-Chave para a Biodiversidade e outras análises.³²² Os dados que descrevem diversidade e funções dos ecossistemas devem ser combinados com os elementos acima. Os dados sobre a diversidade cultural (por exemplo, diversidade linguística) e os valores culturais, como sítios sagrados e territórios tradicionais de povos indígenas, também são importantes na identificação de áreas valiosas e, em geral, devem ser examinados ao se levar em conta a Meta 18 de Aichi.³²³ Na medida do possível, essas informações deveriam ter sido reunidas na Fase 2 do processo e organizadas em termos espaciais em um SIG que possibilite gerar sobreposições digitais em uma plataforma de imagem do Google Earth.

Depois de mapear essas APIs, os participantes devem identificar aquelas que parecem efetivamente conservadas, seja dentro de áreas protegidas oficialmente

³²¹ Meta 11 de Biodiversidade de Aichi, do Plano Estratégico 2011-2020 da CDB.

³²² A expressão “áreas de importância especial para as funções de biodiversidade e dos ecossistemas” é usada a partir da Meta 11 de Aichi. Elas geralmente incluem Áreas-Chave para a Biodiversidade (Langhammer *et al.*, 2007), embora ainda seja necessário chegar a um padrão universalmente aceito para o conceito (Stephen Woodley, copresidente da Força-Tarefa sobre Resultados de Biodiversidade da Comissão Mundial de Áreas Protegidas [WCPA] da UICN, comunicação pessoal, 2012).

³²³ A Meta 18 de Aichi de Biodiversidade, do Plano Estratégico 2011-2020 da CDB, afirma que “Até 2020, os conhecimentos tradicionais, inovações e práticas de comunidades indígenas e locais relevantes à conservação e ao uso sustentável de biodiversidade, e a utilização consuetudinária desses recursos biológicos, terão sido respeitados de acordo com a legislação nacional e as obrigações internacionais relevantes, e plenamente integrados e refletidos na implementação da Convenção com a participação plena e efetiva de comunidades indígenas e locais em todos os níveis relevantes”.

designadas ou fora delas (por exemplo, através de medidas de conservação voluntárias e auxiliares). Depois, devem identificar as APIs cuja biodiversidade esteja sofrendo degradação ativa ou risco grave iminente (ou seja, estejam diante de danos e ameaças). A análise deve ser completada com uma **análise espacial dos tipos de governança para cada uma dessas APIs**, usando os quatro tipos. Isso resultará em uma imagem mais ampla do **estado de conservação de todas as APIs**, tanto das que estão dentro quanto da que estão fora das áreas protegidas, e mostrará a correlação entre tipos de governança e características geográficas e ecológicas na paisagem terrestre e marinha.

Teoricamente, a análise de governança poderia ser aplicada a uma região ou a um país inteiro, mas, em termos práticos, deve-se começar por um foco nas áreas protegidas e APIs que estejam dentro de uma área geográfica limitada.³²⁴ Isto irá manter o exercício o mais gerenciável possível, concentrado em prioridades de conservação.

Ao se fazer uma comparação espacial dos tipos de governança de áreas protegidas com as APIs, também é importante identificar se os processos de tomada de decisões associados a áreas protegidas cumprem critérios amplamente aceitos para a boa governança (equitativa) (ver a Seção 6). Isso pode ser feito usando várias metodologias, incluindo uma análise de casos e entrevistas e observações, ou exercícios em grupo, como o proposto no Anexo 2 deste documento.³²⁵ A partir desses passos, podem-se tirar algumas conclusões gerais e extrair lições relacionadas a questões como:

- Quais áreas estão efetivamente conservadas e quais estão ameaçadas? Essas condições têm correlação com o tipo ou a qualidade da governança?
- Será que a governança de áreas protegidas e as APIs poderiam ser mais bem ajustadas ao contexto em questão?
- Existem disposições na legislação sobre conservação e governança que pudessem ser melhor implementadas? O marco jurídico para áreas protegidas deve ser melhorado?
- A qualidade da governança do sistema e de locais dentro dele pode ser melhorada?
- Quais recomendações podem ser inferidas, e a quem devem se dirigir?

É essencial documentar cuidadosamente informações, problemas, oportunidades, perguntas, respostas e incertezas que surjam durante a oficina, já eles serão mencionados nas etapas seguintes de planejamento e implementação de ações.

Tabela 9. Referências para analisar e avaliar a gestão de um sistema de áreas protegidas

| Análise | | |
|-----------------------|---|---|
| Passo | Questões centrais | Explicações/observações |
| Listagem e mapeamento | O que compreende o sistema de áreas protegidas? Qual escala de mapas possibilita uma visão espacial da distribuição de áreas | Esta é uma informação básica sobre o sistema de áreas protegidas que também deve ser incluída nos relatórios nacionais da CDB sobre a implementação do PoWPA. |

³²⁴ Para um país grande, talvez seja necessário realizar uma série de oficinas regionais após a oficina nacional inicial.

³²⁵ Disponível em www.iucn.org/pa_governance.

| | | |
|--|---|--|
| | protegidas que melhor permita sua análise como sistema? | Podem ser necessários mapas de escalas diferentes para apreciar fenômenos diferentes. Ver a Seção 8.1. |
| História e cultura | Quais são as origens das iniciativas de conservação e do sistema de áreas protegidas relacionado a elas? Como o sistema se desenvolve? Os traços e valores culturais característicos foram importantes na conservação da natureza e no desenvolvimento do sistema de áreas protegidas? | Essas perguntas só podem ser respondidas por meio de análises aprofundadas, mas um breve panorama histórico já pode ajudar a situar em perspectiva a gama de fenômenos e condições culturais que ajudaram ou dificultaram a conservação da natureza e o desenvolvimento do sistema de áreas protegidas. Ver a Seção 8.2 |
| Atores e instituições | Quais atores e instituições foram/são formalmente responsáveis por desenvolver, coordenar e tomar decisões sobre o sistema de áreas protegidas? Quais atores e instituições gostariam de estar envolvidos e/ou estão dispostos a assumir um papel? | Esta é uma informação básica sobre o sistema de áreas protegidas, que também deve ser incluída em relatórios de implementação e planos de ação do PoWPA. A análise também pode oferecer ideias sobre o potencial para inovação de governança no sistema. Ver a Seção 8.3. |
| Conservação “de direito” | Qual o marco jurídico (leis e políticas derivadas delas) que regulamenta a governança do sistema de áreas protegidas e de locais individuais? Esse marco jurídico possibilita uma variedade de tipos de governança de áreas protegidas? Quem pode estabelecer legalmente áreas protegidas e tomar as suas principais decisões de gestão? | Esta questão leva os participantes da oficina a investigar o que é juridicamente possível no que diz respeito aos tipos de governança de áreas protegidas na região ou no país em questão. Por exemplo, lugares que são conservados por meio de abordagens tradicionais de governança podem ser incorporados a sistemas de áreas protegidas? Ver a Seção 8.4. |
| Análise da Matriz de Áreas Protegidas da UICN | O que podemos aprender ao situar todas as áreas protegidas do sistema na Matriz de Áreas Protegidas da UICN? A distribuição é uniforme ou não? Certas categorias de gestão ou tipos de governança estão sub-representados? Outros estão totalmente ausentes? Existem associações visíveis entre determinadas categorias de gestão e tipos de governança? No geral, até onde o sistema de áreas protegidas parece ser diverso em termos de categorias de gestão e tipos de governança? | Esta análise começa por verificar se todas as áreas cumprem a definição de área protegida da UICN. A seguir, examina se o sistema aproveita ao máximo todas as categorias de gestão e todos os tipos de governança. Se algumas linhas ou colunas aparecerem vazias na matriz, será importante determinar as razões, possivelmente em combinação com o Passo 4. A análise da Matriz de Áreas Protegidas da UICN também revela quais opções foram efetivamente adotadas entre as juridicamente possíveis. Ver a Seção 8.5. |
| Análise espacial da governança para áreas protegidas | Existe algum agrupamento de tipos de governança com características geográficas ou ecológicas específicas (por exemplo, florestas, fronteiras nacionais)? | Isso simplesmente acrescenta uma dimensão espacial ao passo anterior, proporcionando um retrato da distribuição dos tipos de governança na paisagem terrestre e marinha que está sendo considerada. Ver a Seção 8.6. |
| Listagem, mapeamento e estado de conservação | As “áreas de importância especial para a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos” (APIs) podem ser listadas e identificadas em termos | Esta é uma informação básica, necessária para entender até onde a cobertura da área protegida é completa em termos de requisitos de conservação, e quais APIs são |

| | | |
|---|---|---|
| das APIs | <p>espaciais em um mapa na mesma escala do mapa de áreas protegidas compilado até agora?</p> <p>Existem APIs com status de área protegida?</p> <p>Essas APIs parecem efetivamente conservadas?</p> <p>Existem APIs fora das áreas protegidas?</p> <p>Entre estas últimas, há algumas que pareçam efetivamente conservadas (por exemplo, em função de medidas de conservação voluntárias ou auxiliares)?</p> | <p>efetivamente conservadas fora das áreas protegidas.</p> <p>Ver a Seção 8.7.</p> |
| Análise de danos e riscos ativos para as APIs | <p>Existem fenômenos que atualmente prejudiquem ou representem graves riscos iminentes à integridade das APIs?</p> <p>Esses fenômenos podem ser listados e identificados em termos espaciais em um mapa na mesma escala do mapa de áreas protegidas?</p> <p>Existem áreas protegidas atualmente sofrendo danos e ameaças?</p> <p>Existem APIs atualmente sendo danificadas ou ameaçadas?</p> | <p>Esta é uma informação básica necessária para entender danos e ameaças atuais.</p> <p>Ver a Seção 8.8.</p> |
| Análise espacial da governança para APIs | <p>Há algum agrupamento ou associação entre os tipos de governança e características geográficas ou ecológicas importantes (por exemplo, florestas)?</p> <p>Algum tipo de governança é associado preferencialmente às APIs incluídas no sistema de áreas protegidas?</p> <p>Algum tipo de governança específico é associado preferencialmente às APIs que parecem efetivamente conservadas fora das áreas protegidas?</p> <p>Algum tipo de governança específico tende a ser associado a APIs que sofrem danos e ameaças?</p> | <p>Aqui, buscam-se informações sobre tipos de governança que contribuam para a conservação dentro e fora do sistema de áreas protegidas. Parte dessa informação terá que ser incluída nos relatórios nacionais à CDB sobre a implementação do PoWPA.</p> <p>A análise também vai ajudar a esclarecer quais tipos de governança podem estar mais associados a danos e ameaças.</p> <p>Ver a Seção 8.9.</p> |
| Qualidade da governança | <p>O país tem dispositivos jurídicos ou políticos para garantir a “boa governança” em geral e/ou para as áreas protegidas em particular? Como o sistema de áreas protegidas é realmente administrado? Até onde essa administração age com legitimidade, determinação, eficácia, prestação de contas, justiça e respeito para com os direitos?</p> | <p>Aqui, busca-se informação sobre leis e políticas existentes e sobre se o sistema de áreas protegidas respeita os princípios de boa governança da IUCN para áreas protegidas (ver Tabela 8).</p> <p>Veja a Seção 8.10.</p> |
| Avaliação | | |
| Opções de Governança para fortalecer a | <p>Considerando-se os resultados da análise, quais são as opções de governança para consolidar, fortalecer e ampliar a conservação? Essas opções</p> | <p>Ver a Seção 8.11.</p> |

| | | |
|--|---|-------------------|
| conservação | podem melhorar a eficácia, a eficiência, a equidade e a aceitação do sistema na sociedade, e sua resiliência diante de mudanças? | |
| Opções jurídicas para reconhecer diferentes tipos de governança | Considerando-se os resultados da análise, seria interessante que o marco jurídico atualmente em vigor para as áreas protegidas cobrisse uma variedade mais ampla de tipos de governança, possibilitando uma ampliação da cobertura de áreas protegidas e o fortalecimento da conservação em outros aspectos? | Ver a Seção 8.12. |
| Opções jurídicas e de outras naturezas para melhorar a qualidade da governança | Considerando-se os resultados da análise, o que poderia ser feito para fortalecer o marco jurídico e institucional atualmente em vigor para as áreas protegidas, de modo a promover a boa governança e garantir que elas sejam administradas com o maior nível possível de legitimidade, determinação, eficácia, responsabilização, justiça e respeito em relação aos direitos? | Ver a Seção 8.13. |

Imagem

Os membros da comunidade na área do Monte Kilum (Camarões) desenharam um mapa para discutir suas práticas de governança e gestão para a floresta local. © gbf, 1999.

Análise

8.1 Listagem e mapeamento de áreas protegidas

Passo um: Especifique o que se entende por um “sistema” de áreas protegidas na região ou no país em questão, obtenha informações básicas sobre todas as áreas individuais inseridas no sistema e as mapeie em uma escala que permita sua análise como sistema.

O primeiro passo lógico da análise é definir o que está incluído no sistema de áreas protegidas. Ele pode incluir todas as áreas protegidas em uma região ou um país, ou algum outro subconjunto, como aquelas encontradas em uma determinada paisagem ou que façam parte de um corredor, ou, ainda, todas as áreas protegidas apoiadas por um doador específico, auxiliadas por uma determinada ONG, etc. Mesmo se tratando do sistema de áreas protegidas de um país, o primeiro passo é decidir o que incluir e o que não incluir, não perdendo de vista que nem todas as áreas e os recursos naturais que contribuem para a conservação cabem na definição nacional de área protegida ou em definições internacionais (por exemplo, da IUCN ou da CDB³²⁶).

³²⁶ A definição da IUCN é descrita e analisada em detalhe na Seção 1.2 deste volume. Para a CDB, uma área protegida é “uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação”. As definições da IUCN e da CDB são totalmente compatíveis.

Se a análise tratar de um *sistema nacional*, um bom ponto de partida será as áreas protegidas atualmente reconhecidas pelo órgão nacional responsável, as quais, em termos ideais, atenderiam à definição de área protegida da UICN.³²⁷ Geralmente há mapas dessas áreas disponíveis no Banco de Dados Mundial de Áreas Protegidas.³²⁸

Cada país tem sua própria história e sua legislação a ser seguida, e muitos incluem subcategorias de áreas protegidas, como áreas reconhecidas e apoiadas diretamente pelos governos federal ou nacional (por exemplo, parques nacionais), áreas reconhecidas e apoiadas por governos regionais ou municipais (por exemplo, parques naturais regionais), áreas protegidas privadas, áreas protegidas indígenas, etc. Vários países adotaram a orientação da UICN em termos de categorias de gestão em suas legislações nacionais,³²⁹ e alguns também o fizeram para tipos de governança.³³⁰ Em outros casos, o “sistema” não é tão simples, havendo várias áreas protegidas formalmente reconhecidas, possivelmente com bom apoio técnico e financeiro, mas também outras cujo reconhecimento formal não é claro e o apoio é incerto.

Para se fazer uma análise de governança de todo o sistema, são necessários uma lista de todas as áreas e um mapa da sua distribuição espacial em relação aos principais biomas e ecossistemas. Por exemplo, um mapa da distribuição das áreas protegidas revela se elas são agrupadas em um único bioma principal ou são uma representação ampla de vários biomas, se estão isoladas ou biologicamente conectadas, etc. Para um país grande, serão necessários mapas em escalas diferentes para apreciar diferentes características e relações entre as áreas protegidas. Pode haver estudos de análise de lacunas disponíveis, que podem ajudar muito a conferir os resultados desta etapa.

Conforme observado na Seção 7.4, todas as áreas protegidas do sistema e outras características espacialmente referenciadas devem estar disponíveis em um SIG informatizado, com a possibilidade de gerar sobreposições em uma plataforma de imagem do Google Earth, com padrões obtidos da UNEP-WCMC.³³¹ O trabalho deve ter sido preparado na Fase 2 do processo, de modo que, na Fase 3, a informação esteja pronta para posterior análise e uso. Por exemplo, deve ser possível gerar mapas que incluam todas as áreas protegidas, todas as APIs e a sobreposição entre elas.

É provável que o sistema oficial de áreas protegidas não inclua todas as áreas *efetivamente* conservadas nem todas aquelas que *deveriam* ser conservadas na região ou no país. Assim, é seguro supor que a cobertura oficial das áreas protegidas no mapa não irá coincidir perfeitamente com as “áreas de especial importância para a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos” (APIs) nem com as áreas desse tipo que pareçam efetivamente conservadas. Todas as definições específicas de países sobre o que constitui uma área protegida deixam de fora algumas áreas que são importantes para a biodiversidade e contribuem para a conservação. Isso foi reconhecido recentemente pelas Partes da CDB, que afirmaram pretender expandir e consolidar a cobertura de áreas protegidas, mas também de “outras medidas de conservação

³²⁷ A UICN recomenda que os países façam revisões para avaliar quais áreas atendem à definição de área protegida da organização, bem como a categoria de gestão e o tipo de governança que deveriam ser atribuídos a elas (Dudley, 2008).

³²⁸ Ver <http://www.wdpa.org/>.

³²⁹ Bishop *et al.*, 2004, página 20.

³³⁰ Ministerio del Ambiente de Ecuador, 2012.

³³¹ Ver, também, <http://protectedplanet.net/>.

eficazes baseadas em áreas ou territórios".³³² O grau em que estas são, poderiam ser ou deveriam ser incorporadas a um sistema nacional difere entre países e regiões, mas, em todos os casos, exerce uma influência importante sobre a forma como o sistema pode ou deve ser governado. Provavelmente também se constatará que algumas APIs não são efetivamente conservadas ou enfrentam risco de degradação.³³³

8.2 História e cultura

Passo dois: Examine a história da conservação e os traços e valores culturais que influenciaram o desenvolvimento do sistema de áreas protegidas.

A tarefa consiste em identificar e compreender os traços históricos e culturais singulares, incluindo conhecimentos, práticas, instituições e valores tradicionais, que ajudaram a conservação nos territórios e áreas que hoje fazem parte do sistema de áreas protegidas. Eles ainda contribuem para a conservação? Estão se combinando positivamente com as inovações e mudanças em curso? Os participantes da análise terão de traçar a trajetória do desenvolvimento do sistema de áreas protegidas desde o início. Para isso, poder-se-ia encomendar um relatório específico durante a Fase 2 do processo, a ser apresentado na oficina da Fase 3. Os participantes podem discutir uma série de questões:

- Quem esteve envolvido no desenvolvimento do sistema de áreas protegidas em sua forma atual?
- Quem cumpriu e ainda cumpre um papel importante nas decisões sobre o que é ou não é incluído no sistema?
- Que interesses e preocupações influenciaram o quê?
- Os traços culturais e valores característicos da nação e dos povos em questão são destacados pelo reconhecimento de locais individuais como áreas protegidas?
- As instituições consuetudinárias, os conhecimentos e habilidades locais, as histórias, a língua e os nomes locais são respeitados e preservados?
- As conexões entre determinadas características naturais e a identidade local são reconhecidas e apoiadas?
- O orgulho local por ser capaz de conservar algumas maravilhas da natureza está sendo incentivado, especialmente entre os jovens?
- Quais são as razões mais comuns para a inclusão de novas áreas no sistema?

Esse tipo de pergunta só pode ser respondido por análises aprofundadas, mas um panorama histórico e cultural breve já situa em perspectiva a gama de fenômenos e condições que auxiliam ou dificultam a conservação da natureza e o desenvolvimento do sistema de áreas protegidas.

A ideia de colocar uma área de terra ou mar sob um regime especial – desde isolamento e proteção totais até uso controlado e regulado – tem uma longa história, e tem sido amplamente adotada no mundo todo. Por centenas de anos, comunidades indígenas e locais, reis e governantes, aristocratas, sacerdotes e xamãs estabeleceram

³³² Metas de Biodiversidade de Aichi, 2011-2020, Decisão X.2 da CDB, Nagoya, 2010.

³³³ Mais sobre isso nos Passos 8.7 e 8.8, abaixo. Ver, também, Langhammer *et al.*, 2007.

o que hoje chamamos de “regimes de conservação”, com regras que regulam ou proíbem o acesso aos recursos naturais. A história das áreas protegidas formalmente designadas por Estados soberanos é muito mais recente, embora muitas dessas áreas se sobreponham a lugares que já foram conservados por povos indígenas, comunidades locais ou proprietários privados, e os incorporem. Em alguns desses casos, instituições de governança e sistemas de manejo consuetudinários foram substituídos por instituições centralizadas, às vezes, deixando um rastro de memórias dolorosas de violência, expropriação e injustiça.³³⁴ Em outros casos, as áreas protegidas reconhecem plenamente as tradições e instituições de importância crucial para a cultura e o sentido de identidade das pessoas. Em outros, ainda, a área protegida sobreviveu porque comunidades locais e seus governos trabalharam juntos para proteger a terra e os recursos com valor de conservação de empreendedores e especuladores ou para recuperá-los por meio de iniciativas de restauração e gestão. Seja qual for a história, é importante tê-la em conta na análise da governança de cada área protegida e do sistema como um todo.

A história política, econômica e administrativa mais ampla de um país também é fundamental para a compreensão da sua legislação e sua prática de conservação. Ela pode ser profundamente afetada por tendências históricas amplas, como a unificação de países (por exemplo, na Alemanha), a divisão de países maiores em países novos e menores (Sudão ou Iugoslávia), processos de independência em relação a potências coloniais (Moçambique) ou grandes transformações políticas e constitucionais (por exemplo, a África do Sul ou a ex-União Soviética). Os efeitos desses processos sobre a legislação de áreas protegidas e as práticas de conservação oficiais costumam ser bem documentados, mas seu impacto sobre a conservação realizada por interesses que não os de governo não está tão bem entendido. Para se compreender a história do que existia antes das áreas protegidas e fez com que a biodiversidade prosperasse em locais específicos (a ponto de se criarem áreas protegidas para mantê-la), é necessária uma reconstrução paciente com base em diferentes relatos.³³⁵

A história e a cultura fornecem o pano de fundo essencial para a análise e a avaliação da governança, pois lançam luz sobre os processos pelos quais um sistema de conservação evoluiu e continua evoluindo hoje.

Tabela 10. Listagem de atores e instituições envolvidos (ou dispostos a se envolver) na governança de um sistema de áreas protegidas³³⁶

| Atores e instituições com responsabilidades diretas na gestão de áreas | O ator ou instituição é hierarquicamente subordinado a: (nome) | Suas responsabilidades incluem: (Marque a o campo quando for o caso) | Outros comentários/ explicações (sobre o papel e a responsabilidade específicos) |
|--|--|--|--|
| | | | |

³³⁴ Colchester, 2003.

³³⁵ Em alguns casos, a maior parte da história escrita sobre o fenômeno é encontrada em relatos e interpretações coloniais. Por exemplo, o “movimento conservacionista” na África se enraizou entre uma rede da elite patricial dos homens brancos de países industrializados ocidentais, por volta da virada do século XIX (Adams, 2004).

³³⁶ Adaptado de Stanciu and Ionita, 2013. Este formato de organização dos vários níveis de atores e instituições envolvidos pode ser adaptado ao contexto e examinado tendo em vista a subsidiariedade: quais responsabilidades poderiam ser assumidas em cada nível, de forma mais eficaz e eficiente?

| protegi as* (nome e setor**) | | | | | | | | | | | |
|--|--|---------------------------------------|--------------------------------------|-------------------|--------------------------|--|--|--------------------------------|----------------------|---|--|
| | | Financia a gestão de áreas protegidas | Define estratégia, inicia designação | Aprova designação | Elabora planos de manejo | Aprova planos de manejo para 5-10 anos | Gerencia as áreas protegidas (decisões cotidianas) | Avalia resultados e desempenho | Vigilância, controle | Outras responsabilidades (liste/explique) | Ainda não cumpre qualquer papel, mas o reivindica/está disposto a ajudar |
| NÍVEL NACIONAL | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| ... | | | | | | | | | | | |
| Acrescenta linhas conforme a necessidade ... | | | | | | | | | | | |
| NÍVEL REGIONAL | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| ... | | | | | | | | | | | |
| Acrescenta linhas conforme a necessidade ... | | | | | | | | | | | |
| NÍVEL LOCAL | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | |
| ... | | | | | | | | | | | |
| Acrescenta linhas conforme a necessidade ... | | | | | | | | | | | |

* Atores não governamentais (ONGs, empresas privadas, indivíduos) também devem ser considerados. Caso existam organismos formados por múltiplos interessados diretos/estruturas administrativas (por exemplo, Conselhos Consultivos, órgãos de assessoria, grupos de trabalho), eles devem ser listados.

** Refere-se ao campo de atividade em que a respectiva instituição está envolvida (por exemplo, meio ambiente, silvicultura, água, agricultura, turismo).

Esse tipo de entendimento ajudará a explicar instituições e regras consuetudinárias de manejo da terra e da água, comportamentos culturais que afetem a natureza, valores espirituais e religiosos e outras histórias, lendas, rituais, nomes, etc. relacionados à natureza. A importância dessas instituições e regras – que muitas vezes são resilientes diante da mudança sociocultural – para a conservação é reconhecida expressamente nos Artigos 8j e 10c da CDB e na Meta 18 de Aichi 18.³³⁷

³³⁷ A Meta 18 de Aichi prevê que, até 2020, conhecimentos tradicionais, inovações e práticas de comunidades indígenas e locais relevantes à conservação e uso sustentável de biodiversidade, e a

8.3 Atores e instituições

Passo 3: Identifique os principais atores e instituições envolvidos na governança do sistema de áreas protegidas, bem como os que não estão envolvidos, mas reivindicam um papel e se dispõem a se envolver.

Na análise da governança do sistema de áreas protegidas, é essencial estimar o espectro de detentores de autoridade e responsabilidade, dos nacionais aos locais, e suas contribuições a um sistema coerente e eficaz de áreas protegidas.³³⁸ Ferramentas como a Tabela 10, desenvolvida como parte de um estudo de governança de áreas protegidas no Leste Europeu, podem ajudar os pesquisadores a analisar o papel dos atores e instituições envolvidos em diferentes níveis. Deve ser possível identificar um determinado ministério, agência ou outro organismo que, em última análise, seja o responsável. Por exemplo, na Finlândia, a agência estatal Metsähallitus tem um departamento específico encarregado de todas as áreas protegidas do país.³³⁹ Na França, um novo órgão foi criado em 2006, com um presidente eleito, para lidar com todas as questões relativas a parques nacionais nos territórios metropolitanos e ultramarinos.³⁴⁰ Nos Estados Unidos, o Serviço Nacional de Parques é um órgão do Departamento (Ministério) do Interior, que colabora com tribos indígenas, governos estaduais e locais, organizações sem fins lucrativos, cidadãos particulares e outros parceiros, mas seu diretor é a única autoridade responsável pelo sistema federal de áreas protegidas. No Equador, o sistema nacional de áreas protegidas inclui i) um componente administrado diretamente pelo governo; ii) um componente autônomo descentralizado; iii) um componente governado pela comunidade; e iv) um componente privado – refletindo, assim, os quatro tipos de governança reconhecidos pela UICN. A Direção Nacional de Biodiversidade do Equador, subordinada ao Ministério do Meio Ambiente, é responsável pela implementação do PoWPA e a coordenação dos quatro componentes.³⁴¹

O Perfil Nacional sobre a Implementação do PoWPA, da CDB,³⁴² inclui perguntas sobre a principal agência responsável pelo sistema nacional de áreas protegidas. Logicamente, uma agência principal deve ter autoridade e responsabilidade para coordenar, supervisionar e harmonizar o funcionamento das áreas protegidas como um sistema eficaz. Em alguns países, contudo, as responsabilidades por relatórios e decisões não são totalmente claras e/ou há discrepâncias entre o que se pretende “de direito” e o que acontece de fato.³⁴³ Isso

utilização consuetudinária desses recursos biológicos sejam respeitados, de acordo com a legislação nacional e as obrigações internacionais relevantes, e plenamente integrados e refletidos na implementação da Convenção (Decisão X.2 da CDB, Nagoya, 2010).

³³⁸ Ver a seção 2.2.

³³⁹ Outro departamento da mesma agência é responsável pelo fornecimento de madeira para a indústria florestal do país.

³⁴⁰ O corpo administrativo, chamado Parcs Nationaux de France, é assessorado por vários comitês, mas não existe uma estrutura global que o ligue aos Parques Naturais Regionais e outras instituições com influência sobre a conservação global.

³⁴¹ Ministerio del Ambiente de Equador, 2012.

³⁴² Decisão X.31 da CDB, Nagoya, 2010.

³⁴³ Ver a Seção 1.4.

ocorre mais frequentemente quando vários órgãos de governo (por exemplo, agências florestais, universidades, órgãos de turismo, governos municipais) podem declarar e gerir áreas protegidas. A falta de clareza em termos de autoridade e responsabilidade sobre a coordenação geral de um sistema que tem vários componentes pode ser uma razão importante para que muitas áreas protegidas continuem a ser gerida como “ilhas”, estejam mal conectadas a suas paisagens terrestres e marinhas, e não funcionem como parte de um sistema nacional ou subnacional mais amplo de áreas protegidas. Nesses casos, a palavra “sistema” não pode ser aplicada para descrever a soma de todas as áreas protegidas.

As partes da CDB foram convidadas a desenvolver comitês multissetoriais para assessorar e auxiliar a principal agência nacional encarregada de seus sistemas de áreas protegidas. Nem todas as Partes da CDB desenvolveram comitês desse tipo, embora várias informem tê-lo feito.³⁴⁴ Muitas vezes, porém, o comitê inclui poucas organizações da sociedade civil, ou nenhuma. É mais comum que inclua uma gama de agências governamentais, algumas agências de cooperação bilateral e multilateral, e algumas ONGs conservacionistas. Em alguns casos (por exemplo, Angola, Índia), inclui apenas agências governamentais; em outros (Quirguistão, Filipinas) inclui agências governamentais e membros de universidades e organismos de pesquisa indicados pelo governo e/ou alguns representantes de empresas (Egito, Laos). Em uns poucos casos (por exemplo, Ilhas Salomão, Sudão e Trinidad e Tobago) há representantes das comunidades locais que vivem dentro e em torno de áreas protegidas.

A análise da governança deve questionar se os detentores de direitos e interessados diretos que são afetados por áreas protegidas estão suficientemente representados nos órgãos e entidades que supervisionam o sistema de áreas protegidas. Se não estiverem, talvez tenham capacidade e disposição para fazê-lo e, principalmente, pode haver espaço para envolver setores que costumam ser excluídos do processo de tomada de decisões sobre áreas protegidas, como mulheres, jovens, povos indígenas e comunidades rurais. Envolver representantes da sociedade civil na comissão multissetorial de áreas protegidas e envolver essa comissão no processo de análise e avaliação da governança é uma maneira garantida de promover a participação dos cidadãos na implementação do PoWPA.

Imagem

Os direitos de propriedade e uso da terra são fatores importantes para a governança. © gbf, 2007.

8.4 Governança “de direito”

Passo 4: Especifique os tipos de governança “de direito” que podem ser reconhecidos para áreas protegidas individuais dentro do sistema.

Leis e políticas nacionais são um ponto de partida óbvio para esta etapa da análise, e deve ser possível identificar o tipo de autoridade e responsabilidade que é legalmente reconhecido para áreas protegidas. Observe-se que ambientes marinhos e terrestres costumam estar sujeitos a regimes jurídicos diferentes, e um sistema de áreas protegidas deve conseguir lidar com a interação e eventuais conflitos entre eles. Inclusive dentro dos mesmos biomas, os limites da governança entre diferentes

³⁴⁴ Muitos desses relatórios estão disponíveis em <http://www.cbd.int/>.

instrumentos legislativos e agências podem não ser sempre claros, e talvez o que acontece concretamente nem sempre reflita a intenção da lei. Por isso, é importante considerar a influência exercida “de direito” por diferentes instituições e atores sociais.

Como descrito na Parte I deste documento, a UICN reconhece quatro tipos de governança de áreas protegidas. Portanto, esta análise examina se a legislação (por exemplo, o direito ambiental e/ou de áreas protegidas) e as políticas do país para a questão reconhecem todos esses tipos de governança. Na Parte I, já se disse que os Tipos C e D, ou seja, as áreas conservadas por vontade de seus proprietários e de povos indígenas e comunidades locais que cuidam delas,³⁴⁵ podem existir independentemente de reconhecimento e apoio de governos. Em alguns países, esses tipos de governança voluntária podem ser plenamente reconhecidos como parte do sistema de áreas protegidas.

Tabela 11. A Matriz de Áreas Protegidas da IUCN para o sistema de áreas protegidas terrestres da Albânia³⁴⁶

| Tipo de Governança | A. Governança por governos | | | B. Governança compartilhada | | | C. Governança privada | | | D. Governança por povos indígenas e comunidades locais | |
|---|--|---|--|-----------------------------|--|--|---|---|---|---|--|
| | Ministério ou agência nacionais encarregados | Ministério ou agência subnacionais encarregados | Gestão delegada por governo (por exemplo, a uma ONG) | Governança transfronteiriça | Governança colaborativa (várias formas de influência pluralista) | Governança conjunta (órgão pluralista de governança) | Áreas de conservação estabelecidas e executadas por proprietários individuais | ... por organizações sem fins lucrativos (por exemplo, ONGs, universidades) | ... por organizações com fins lucrativos (por exemplo, proprietários de empresas) | Áreas e territórios conservados por povos indígenas – estabelecidos e administrados por povos indígenas | Áreas e territórios conservados por comunidades – estabelecidos e administrados por comunidades locais |
| I a. Reserva Natural Estrita | | | | | | | | | | | |
| Ib. Área Silvestre | | | | | | | | | | | |
| II. Parque Nacional | | | | | | | | | | | |
| III. Monumento Natural | | | | | | | | | | | |
| IV. Gestão de Habitat/Espécies | | | | | | | | | | | |
| V. Paisagem Terrestre/Marinha Protegida | | | | | | | | | | | |
| VI. Área Protegida, com Uso Sustentável dos Recursos Naturais | | | | | | | | | | | |

Em outros, ainda não há opção jurídica para isso, e, em outros, ainda, a situação pode ser fluida e sujeita a interpretações. Quando não houver reconhecimento oficial, ainda se pode considerar que as áreas protegidas voluntárias contribuem para o PoWPA

³⁴⁵ Lausche, 2011.

³⁴⁶ Ardit Konomi, comunicação pessoal, 2012.

nacional e para os propósitos da Meta 15 de Aichi,³⁴⁷ como “outras medidas de conservação eficazes, baseadas em áreas ou territórios”.

Quanto ao Passo 8.2, durante a Fase 2 do processo, deve-se solicitar um relatório sobre o marco jurídico para as áreas protegidas, que será apresentado na oficina da Fase 3. Esta oficina, então, seria uma excelente ocasião para iniciar um diálogo sobre possíveis alterações de leis e políticas que permitam o reconhecimento formal das áreas conservadas voluntariamente, e sobre medidas para reconhecer e garantir as contribuições da conservação auxiliar sob diversos arranjos de governança. Isto poderia significar o reconhecimento dessas áreas como áreas protegidas, quando elas atendessem à definição da IUCN, ou a concessão de outras medidas de apoio a elas. Em geral, seria útil determinar se as leis e as políticas existentes podem oferecer explicitamente alguma forma de reconhecimento e apoio a:

- governança compartilhada de áreas protegidas (ver a Seção 3.2 para mais detalhes);
- áreas de conservação privada (ver as Seções 3.3 e 5 para mais detalhes);
- sistemas de governança consuetudinários de povos indígenas e comunidades locais sobre seus territórios, áreas e recursos naturais conservados (ver as Seções 3.4 e 5 para mais detalhes);
- conservação auxiliar (ver item 5).

8.5 Análise da Matriz de Áreas Protegidas da UICN

Passo 5: Confirme se todas as áreas protegidas do sistema atendem à definição da IUCN; associe um tipo de gestão e uma categoria de governança a cada uma delas, e as situe na Matriz de Áreas Protegidas da UICN.

Na maioria dos casos, as áreas do sistema já foram examinadas para determinar se estão em conformidade com a definição de área protegida da UICN, mas, se isso não tiver sido feito, a primeira tarefa é confirmar que cada área cumpre a definição.

Tabela 12. Categorias de gestão comparadas a tipos de governança para o sistema de áreas protegidas marinhas e costeiras no Equador³⁴⁸

³⁴⁷ Decisão X.2 da CDB, Nagoya, 2010.

³⁴⁸ Adaptado de Gravez *et al.*, 2011. Observe que as categorias de gestão não correspondem exatamente às da UICN. Os números na Matriz se referem a áreas protegidas específicas descritas no documento.

| | | | | | | | | | | |
|------------|--|----|--|--|--|--|--|--|--|--|
| Pesqueiras | | 18 | | | | | | | | |
|------------|--|----|--|--|--|--|--|--|--|--|

A UICN tem prestado ampla assessoria sobre como fazer isso.³⁴⁹ À medida que se faz, deve ser possível identificar uma categoria de gestão e um tipo de governança da UICN para cada área protegida no sistema. É provável que surjam incertezas e divergências de opinião,³⁵⁰ e podem ser necessárias algumas iterações enquanto se obtêm as informações que faltam e ou divergências de opinião são resolvidas. Para atribuir um tipo de governança, é necessário estabelecer quem tem autoridade, responsabilidade e obrigação de prestar contas sobre a tomada de decisões mais fundamentais, como estabelecer a área protegida e decidir sobre seus objetivos principais, seu plano de manejo e seu zoneamento. Para muitas áreas protegidas, o exercício deve ser bastante simples. A seguir, cada uma pode ser situada na Matriz de Áreas Protegidas da UICN. Pode ser útil fazer o exercício separadamente para as áreas protegidas terrestres e as marinhas e costeiras, preenchendo duas matrizes. Quando há muitas áreas envolvidas, também pode ser prático elaborar uma matriz para cada região, em vez de apenas uma para todo o país.

A Tabela 11 ilustra os resultados do exercício para o sistema de áreas protegidas terrestres da Albânia. A Tabela 12 apresenta um exercício semelhante para o sistema marinho e costeiro do Equador, mas usa uma classificação nacional, em vez de usar as categorias da UICN. Em ambos os casos, a matriz preenchida é ocupada de forma desigual. Concluído o exercício, fica claro quais partes da Matriz de Áreas Protegidas da UICN estão bem ocupadas e quais estão vazias ou quase vazias, mostrando, assim, quais tipos de governança são realmente *adotados* como parte do sistema. O exercício também pode revelar qual tipo é associado mais frequentemente a certos tipos de áreas e recursos (por exemplo, monumentos naturais pequenos e emblemáticos, recursos amplos e economicamente valiosos, apenas áreas terrestres ou costeiras e marinhas).

Imagem

Figura 8. Mapa de áreas naturais protegidas e outras áreas destinadas a conservação, uso sustentável e restauração da biodiversidade no México. Diferentes cores denotam tipos diferentes de áreas, com alguns diretamente relacionados aos tipos de governança, como áreas protegidas federais, áreas protegidas nacionais, áreas conservadas por comunidades e áreas protegidas privadas. (Bezaury-Creel *et al.*, 2011).

Quanto mais desigual for a distribuição entre as áreas protegidas da Matriz da UICN, mais importante será entender as razões disso.³⁵¹ Depois de concluído o exercício, pode-se pedir que os participantes da oficina respondam a perguntas como:

- Se algumas colunas estão totalmente vazias, é porque o ator principal por trás desse tipo de governança (por exemplo, o setor privado para o tipo C ou as comunidades e os povos indígenas para o Tipo D) não está envolvido na conservação?

³⁴⁹ Ver Dudley, 2008, páginas 8-10.

³⁵⁰ A UICN está desenvolvendo normas sobre o processo de reconhecimento de áreas protegidas e a atribuição de categorias de gestão e tipos de governança (Peter Shadie, comunicação pessoal, 2012).

³⁵¹ Embora também possam querer discutir categorias de gestão, os participantes da oficina de análise de governança devem se concentrar preferencialmente nos tipos de governança.

- Ou é porque esse tipo de governança não pode ser reconhecido nos termos das leis e políticas existentes (ver o Passo 4)?
- Ou é porque não se ofereceu qualquer incentivo apropriado até agora?
- Ou é porque os atores envolvidos não sabem da oportunidade e das implicações do reconhecimento de uma área como protegida?
- Ou é porque os atores envolvidos não desejam que suas áreas sejam reconhecidas como parte do sistema oficial de áreas protegidas?

As respostas a essas perguntas podem gerar ideias para melhorar a abrangência e a diversidade do sistema.

8.6 Análise espacial da governança para áreas protegidas

Passo 6: Use o mapa de áreas protegidas para distinguir os tipos de governança e identificar seus padrões de distribuição e associações.

A oficina deve identificar os tipos de governança representados dentro do sistema no mapa de áreas protegidas. A seguir, pode-se gerar um mapa contendo todos os tipos de governança e compará-los, representando-os com diferentes símbolos ou cores, bem como vários mapas, cada um contendo apenas um tipo. A comparação deve mostrar qualquer padrão geográfico que exista e revelar se os diferentes tipos de governança estão associados a determinados recursos naturais (por exemplo, florestas, montanhas, áreas marinhas) ou características socioeconômicas (regiões mais ricas, áreas menos povoadas, áreas mais distantes das principais rotas de transporte, áreas próximas a fronteiras nacionais, etc.).

Imagem

Figura 9. Os tipos de Governança A, B, C e D e outras condições (por exemplo, presença de um conselho formado por múltiplas partes, existência de um plano de manejo) para áreas protegidas costeiras e marinhas do Equador (Gravez *et al.*, 2011). Aqui são usados letras e símbolos em vez de cores.

Esses tipos de mapas estão sendo elaborados em alguns países, como o México (ver a Figura 8), embora pareçam mais fáceis de usar quando não contêm informações demais.³⁵² Um programa de computador que crie mapas com uma ou mais características de cada vez ajudará bastante na análise. A Figura 9 ilustra outra maneira de mostrar vários tipos de governança e outras características de gestão, ou seja, usam-se símbolos, em vez de cores, para indicar as diferentes características de governança de cada local.

8.7 Listagem, mapeamento e estado de conservação de APIs

³⁵² Incluir, no mesmo mapa, todas as informações sobre vários tipos e subtipos de governança (por exemplo, subtipos relacionados ao ecossistema ou designações internacionais não relacionadas exclusivamente a tipos de governança, como Sítios Ramsar ou reservas da biosfera) podem torná-lo complexo demais para ser útil.

Passo sete: Identifique e mapeie “territórios e áreas de especial importância para a biodiversidade, funções dos ecossistemas e outros valores associados” (APIs) para a região ou o país em questão, e examine sua sobreposição a áreas protegidas e seu estado de conservação.

Várias informações terão sido reunidas durante a Fase 2 do processo, e devem ser disponibilizadas para análise na Fase 3. Essas informações devem registrar a biodiversidade, as funções dos ecossistemas e outros valores associados que existam na área em questão, tanto dentro quanto fora do sistema de áreas protegidas. As informações devem reunir listas e mapas existentes de Áreas-Chave para a Biodiversidade,³⁵³ Áreas Importantes para a Conservação de Aves, Áreas Importantes para a Conservação de Plantas, Áreas Importantes para a Conservação de Borboletas, Áreas Importantes para a Biodiversidade de Água Doce, habitats de espécies listadas como ameaçadas de extinção na Lista Vermelha da UICN, etc. Os dados sobre a distribuição de espécies endêmicas e/ou ameaçadas em nível mundial seriam particularmente valiosos, incluindo locais de nidificação e alimentação únicos e mapas dos principais biomas e ecossistemas representativos, bem como de corredores de conectividade.³⁵⁴ Listas e mapas de águas subterrâneas, bacias hidrográficas e zonas úmidas, recifes de coral, zonas de reprodução e outras características essenciais para as funções ecológicas, além de paisagens terrestres e marinhas e recursos naturais valiosos, também são importantes. Por fim, são necessários mapas e outras informações sobre valores culturais. Por exemplo, dados sobre diversidade e dados culturais e linguísticos sobre os territórios de povos indígenas sedentários e nômades vão ajudar a identificar as áreas onde os valores ecológicos e culturais parecem estar sobrepostos.

Imagem

Figura 10. Grades de cores diferentes para caracterizar áreas de sensibilidade e valor ecológicos diferentes em Goa, uma das regiões dos Gates Ocidentais, na Índia (a sensibilidade aumenta de roxo a verde, amarelo e vermelho). Os limites das áreas protegidas são desenhados em vermelho. (Ministry of Environment and Forests of India, 2011).

As fronteiras de APIs não precisam ser mapeadas com grande precisão nos exercícios desse tipo, podendo-se apenas atribuir pontuações em uma grade sobreposta a um mapa do território que inclua áreas protegidas existentes, como foi feito para os Gates Ocidentais, na Índia (ver a Figura 10). Essas abordagens rápidas estão ganhando reconhecimento³⁵⁵ e podem ser úteis para desenvolver planos de uso da terra amplamente compatíveis com a conservação de ecossistemas, espécies e valores associados.

Muitas vezes se constata que as APIs se sobrepõem a áreas protegidas (algumas podem, na verdade, ter sido concebidas para coincidir com APIs: ver a Figura 11), mas é quase certo que outras áreas estarão fora delas, mesmo que tenham sido identificadas através de análises de lacunas e outras ferramentas de planejamento de

³⁵³ Ver Langhammer, *et al.*, 2007 e outras referências a respeito.

³⁵⁴ Bennet, 1999.

³⁵⁵ Ver a Resolução 5.037 da UICN, aprovada pelo V Congresso Mundial de Conservação, Jeju (Coreia do Sul), 2012. Na mesma linha, a União Europeia está promovendo uma “infraestrutura verde” em todo o bloco.

conservação.³⁵⁶ Por exemplo, muitas Áreas-Chave para a Biodiversidade apresentadas no Plano de Biodiversidade do Karoo Central (África do Sul) estão fora de áreas protegidas (ver a Figura 12); neste caso, quando ficou claro que havia muita biodiversidade preciosa desprotegida, foram aprovadas leis para permitir que proprietários de terras e gestores colaborassem na conservação da biodiversidade.³⁵⁷

Imagem

Figura 11. A sobreposição entre áreas florestadas, Áreas Importantes para a Conservação de Aves, o Sistema Nacional de Áreas Protegidas, os Territórios Tradicionais dos Povos Indígenas (em sua maioria, não reconhecidos pelo governo) e Reservas Indígenas em Taiwan, Província da China (designadas pelo governo como as áreas onde os povos indígenas têm alguns direitos territoriais). Mapa elaborado em 2013 pelo Dr. Huei-Chung Hsiao, com a ajuda de Sutej Hugu e dados do Centro de GIS do Centro de Investigação em Ciências Humanas e Sociais da Academia Sinica de Taiwan, o Conselho dos Povos Indígenas, Executive Yuan, o Departamento de Geografia da Universidade Nacional de Taiwan e a Federação de Aves Silvestres de Taiwan.

Os participantes da oficina devem examinar inicialmente a sobreposição entre áreas protegidas e APIs, e questionar se as primeiras conservam as outras de forma eficaz.

A seguir, devem avaliar se as APIs são efetivamente conservadas fora das áreas protegidas, o que pode não ser fácil de determinar. Pode-se obter uma medida bruta da saúde dos ecossistemas através de imagens de satélite do Google, ou por meio de relatórios e mapas de áreas descritas na literatura como não degradadas nem particularmente vulneráveis ou ameaçadas. O ideal, no entanto, é também usar recentes estudos locais e observações reais e recentes. Existem muitas razões para as áreas efetivamente conservadas passarem despercebidas ou não estarem incluídas no sistema de áreas protegidas, mas elas devem ser identificadas e mapeadas, pois contribuem para os esforços gerais de conservação.

Imagem

Figura 12. Um mosaico de prioridades de conservação identificadas, áreas protegidas formais e informais, e usos da terra definidos como parte do Plano de Biodiversidade do Karoo Central, na África do Sul. (Cadman *et al.*, 2010).

8.8 Análise de danos e riscos ativos para APIs

Passo oito: No mapa espacial de APIs, identifique e mapeie os fenômenos que atualmente causam danos ou ameaçam a biodiversidade, as funções ecológicas e os valores associados.

³⁵⁶ Ver Jennings, 2000; Margules and Pressey, 2000; Langhammer *et al.*, 2007. Exemplos sobre a África do Sul são ilustrados em Sandwith *et al.*, 2009 e Cadman *et al.*, 2010.

³⁵⁷ Ver Cadman, *et al.*, 2010. Na Região Florística do Cabo, na África do Sul, a propriedade e a governança da terra são muito variadas, e muitas vezes, o mesmo acontece em pequena escala. Os métodos de planejamento da conservação, no entanto, identificaram prioridades em toda a paisagem e definiram amplos corredores de conservação. Para garantir a integridade desses corredores, fóruns que congregam múltiplos interessados diretos realizaram o planejamento de áreas inteiras, possibilitando que áreas-núcleo e ligações fossem definidas de comum acordo entre os diversos interesses de conservação, agricultura e desenvolvimento. Também foram criados órgãos de múltiplos interessados diretos para ajudar a estes e aos detentores de direitos a trabalhar juntos em escala da paisagem.

Há muitas ameaças bem documentadas à natureza: destacam-se mudanças em habitats, sobre-exploração, poluição, espécies invasoras e mudanças climáticas.³⁵⁸ Às vezes, elas já causam danos às áreas naturais; outras vezes, aparecem no horizonte. Entender se e como esses fenômenos se relacionam com questões de governança é uma parte essencial da análise de governança.

Os dados para analisar danos e ameaças podem ser coletados a partir de mapas de uso da terra, que mostram o uso atual e o pretendido para desenvolvimento urbano, agricultura, silvicultura, infraestrutura de transportes, indústria e mineração.³⁵⁹ Podem-se acrescentar a isso imagens de satélite do Google, literatura existente e observação direta; outras informações sobre ameaças iminentes podem ser coletadas a partir de planos locais, regionais e nacionais de desenvolvimento (como desenvolvimento de infraestruturas, planos de assentamento) e de mapas detalhando as concessões assinadas pelos governos em diferentes níveis (por exemplo, para extração de madeira, prospecção e exploração de petróleo, gás e mineração, e os principais acordos sobre a pesca). Quanto a outros passos anteriores, os dados seriam mais bem coletados e digitalizados na Fase 2 do processo.

Os dados que descrevem graves danos ou riscos ativos iminentes precisam ser mapeados na mesma escala dos mapas de áreas protegidas e APIs, para que se possam gerar sobreposições.³⁶⁰ Além disso, pode haver ameaças abrangentes, como transformações políticas súbitas (por exemplo, a abertura a investidores e empreendedores privados depois da queda dos regimes comunistas na Europa Oriental) e as mudanças climáticas. As associações iniciais identificadas rapidamente através de sobreposições podem ser imprecisas ou incompletas, mas vão ajudar a identificar as áreas que não podem ser consideradas efetivamente conservadas.

Os participantes da oficina devem investigar se há APIs, dentro e fora das áreas protegidas, sendo danificadas ou ameaçadas atualmente. Esse exercício deve ajudar a entender a eficácia comparativa das áreas protegidas e outras medidas de conservação baseadas em áreas ou territórios. As APIs afetadas por danos e ameaças devem naturalmente ser os principais alvos da restauração e da proteção ativas, por exemplo, através de ações locais ou políticas específicas. Um exercício feito na Índia, na linha dos Passos 6, 7 e 8, resultou em recomendações desse tipo.³⁶¹

Os mapas gerados pelo exercício podem ser usados como poderosas ferramentas para pressionar pela conservação e pelos direitos humanos. A Figura 13 mostra um exemplo, um dos muitos mapas para ilustrar como as concessões de mineração nas Filipinas parecem incompatíveis com as funções do ecossistema e a conservação da diversidade biológica e da cultural local.

Desenvolvimento Sustentável e Indústrias Extrativas em Tampakan, Cotabato do Sul, Filipinas

³⁵⁸ SCBD, 2010.

³⁵⁹ Deve-se sempre verificar se os mapas de uso da terra refletem o uso real e não o planejado.

³⁶⁰ A Birdlife International desenvolveu uma metodologia com base em locais para analisar a vulnerabilidade de Áreas Importantes para a Conservação de Aves, a partir de uma lista de classes de ameaças, como: expansão e intensificação agrícolas, desenvolvimento residencial e comercial, produção de energia e mineração, corredores de transporte e serviços, modificação do sistema natural, poluição e outros. A vulnerabilidade com base em locais é determinada a partir de uma combinação de análise de tempo, abrangência e gravidade das ameaças (BirdLife International, 2006).

³⁶¹ Ministry of Environment and Forests of India, 2011.

Destacando o impacto ambiental e ameaças potenciais à biodiversidade

Imagem

Figura 13. Um dos pôsteres em uma série que ilustra sobreposições de usos do solo incompatíveis, como mineração e conservação de bacias hidrográficas, para fornecer água para a produção de alimentos (série elaborada e difundida por Kail Zingapan e Clive Wicks, ver, também, Goodland e Wicks, 2008).

8.9 Análise espacial de governança para APIs

Passo nove: No mapa das APIs, diferencie os tipos de governança e identifique os padrões de distribuição e as associações que possam surgir.

A análise de governança para um sistema de áreas protegidas tem que ser complementada por uma avaliação semelhante sobre lugares fora do sistema, em especial, para APIs. Essa análise pode ser um desafio, já que os dados de governança costumam ser difíceis de reunir e podem variar em detalhes. No entanto, pode-se fazer uma primeira análise de aproximação com base em propriedade e outros dados sobre posse e uso de terras, como aquelas que são de propriedade do Estado, territórios demarcados de povos indígenas, florestas comunitárias e terras municipais. Usando informações sobre propriedade, posse e outras relacionadas ao exercício do controle sobre os recursos, deve ser possível atribuir a essas valiosas áreas um dos quatro tipos amplos de governança adotados para as áreas protegidas. Assim, o Tipo A pode ser escolhido se a área estiver sob controle de um governo único, como uma floresta nacional; o Tipo B, se ela for de propriedade do governo nacional, mas ocupada e usada por vários detentores de direitos e interessados diretos; o Tipo C, se for de propriedade privada; e o Tipo D, se for um território indígena ou sob o controle coletivo de uma comunidade local, independentemente da propriedade. Pode-se usar uma grade com código de cores ou símbolos diferentes para sobrepor essa informação em cada API.

O próximo passo é determinar se os tipos de governança aplicáveis a essas áreas têm correlação com quaisquer outras características (por exemplo, estar perto de uma fronteira nacional, estar em uma área pouco habitada, ser formalmente protegida, ser bem conservada, estar sob ameaça). Algum tipo de governança é associado preferencialmente à conservação efetiva de APIs dentro do sistema de áreas protegidas? Algum tipo de governança é associado preferencialmente às que parecem efetivamente conservadas fora das áreas protegidas? E, em termos gerais, algum tipo de governança é melhor para proteger os valores naturais de danos e ameaças?

Imagem

Figura 14. Áreas-Chave para a Biodiversidade e Áreas Importantes para a Preservação de Aves mapeadas para as Filipinas (Lim, 2012).

Imagem

Figura 15. Principais Áreas de Biodiversidade e Áreas Importantes para a Preservação de Aves nas Filipinas, **sobrepostas a parques e áreas protegidas** (Lim, 2012).

Imagem

Figura 16. Áreas-chave para a Biodiversidade e Áreas Importantes para a Preservação de Aves nas Filipinas, **sobrepostas a domínios ancestrais dos povos indígenas** (Lim, 2012).

Análises desse tipo feitas nas Filipinas revelaram que grande parte das Áreas-Chave para a Biodiversidade no país está incluída nos domínios ancestrais dos seus povos indígenas (ver as Figuras 14 a 16), e identificaram o papel efetivo desses domínios no sentido de garantir a integridade de bacias e cursos d'água.³⁶² Isso convenceu o Governo de que os Domínios Ancestrais (4,3 milhões de hectares) são essenciais para a conservação de Áreas-Chave para a Biodiversidade no país (10,6 milhões de hectares) – conservação que não poderia ser alcançada apenas pelas áreas protegidas oficiais.³⁶³

Os participantes da oficina devem discutir suas conclusões em detalhe, porque este é o momento em que podem surgir muitas ideias interessantes. Por exemplo, algumas grandes áreas naturais efetivamente conservadas fora das áreas protegidas podem estar submetidas a regulamentos militares que proíbam a entrada, impostos por razões de segurança, e a biodiversidade pode estar prosperando nelas como consequência involuntária do isolamento e da falta de uso. Outras podem ser incluídas nos territórios dos povos indígenas e administradas coletivamente por suas instituições consuetudinárias. No caso de alguns ecossistemas grandes, como um curso d'água de grandes proporções, muitas instituições e atores sociais podem ter chegado a acordos sobre propósitos e regulamentos de gestão com resultados de conservação auxiliares. Outras podem ser de propriedade privada ou comunitária, com a conservação resultando de vigilância efetiva ou de exploração cuidadosa do potencial econômico (por exemplo, em unidades de conservação, fazendas coletivas e reservas particulares). Outras, ainda, podem ter sido adquiridas por ONGs especificamente para ser manejadas para conservação.

As perguntas para entender são:

- **Quem faz a governança as APIs?**
- **Como essa governança é feita?**
- **Essa governança é associada à conservação eficaz?**

Várias informações podem surgir do exame da situação dos territórios de povos indígenas, que muitas vezes têm importantes sobreposições com APIs e áreas protegidas. A Figura 11 mostra o caso de Taiwan (Província da China), onde a sobreposição é impressionante, mas não há reconhecimento jurídico das terras indígenas, apenas das “reservas indígenas”, menos importantes.

Na próxima página, a Figura 17 ilustra as sobreposições entre as áreas sob a governança coletiva de povos indígenas (Tierras Comunitarias de Origen, ou TCOs) e o sistema nacional de áreas protegidas da Bolívia. As TCOs geralmente tem alta diversidade biológica e cultural/linguística dentro, mas também fora, das áreas protegidas oficiais.

Imagem

Figura 17. Sobreposição entre o sistema nacional de áreas protegidas da Bolívia e os territórios tradicionais dos povos indígenas, que geralmente incluem alta diversidade biológica, cultural e

³⁶² Giovanni Reyes and Dave de Vera, comunicações pessoais, 2012.

³⁶³ Lim, 2012. O Sistema Nacional Integrado de Áreas Protegidas das Filipinas deveria incluir 3,5 milhões de hectares, mas menos de um milhão de hectares foram realmente regulamentados. Os mapas das Figuras 14, 15 e 16 forem gentilmente cedidos por Dave de Vera e Kail Zingapan.

linguística dentro, mas também fora, das áreas protegidas oficiais. Mapa fornecido por Gustavo Zambrana e produzido por CEDIB, Bolívia, 2012 (Zambrana e Maturana, 2008).

8.10 Qualidade da governança

Passo dez: Analise se o sistema de áreas protegidas está sujeito a qualquer requisito de “boa governança” e se foram seguidos quaisquer princípios específicos no desenvolvimento e na governança do sistema.³⁶⁴

Além de investigar se a legislação e as políticas pertinentes reconhecem formalmente diferentes tipos de governança (Passo 4), os participantes da oficina deverão analisar se elas incluem disposições para garantir a *boa governança*, seja para as áreas protegidas ou em geral. Por exemplo, a maioria dos países apoia algum tipo de legislação de direitos humanos e todos apoiam formalmente a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Além disso, dúzias de países, da Suécia a Estados Unidos, Reino Unido, Romênia e Índia, aprovaram algum tipo de “Lei de Liberdade de Informação” que garante o acesso a documentos oficiais de amplo interesse para o público. Desde 1998, muitos países europeus também ratificaram ou aceitaram a Convenção de Aarhus.³⁶⁵ A Lista 2 inclui uma série de questões destinadas a discutir pontos relevantes.

Para além dos requisitos específicos previstos nas leis e nas políticas, também há princípios e critérios que podem ser adotados para definir os padrões de governança em relação a um sistema de áreas protegidas. Um conjunto de princípios amplamente consensuais constitui o cerne do que a IUCN recomenda como “boa governança” de áreas protegidas: Legitimidade e voz, Direção, Desempenho, Prestação de contas, e Justiça e direitos. Eles são descritos na Seção 6.

Lista 2. Disposições para garantir a “boa governança” de áreas protegidas³⁶⁶

Direito de acesso à informação. Existe uma exigência jurídica para que informações fundamentais sobre áreas protegidas (por exemplo, designação, papéis, responsabilidades, visão e objetivos principais, limites e zonas, planos de gestão, orçamentos, avanços, conquistas) sejam divulgadas de forma transparente (em uma página na internet, via relatórios públicos, boletins ou outros meios) ao público ou a alguns detentores de direitos e interessados diretos em particular?

Direito de participação pública na tomada de decisões. A legislação contém requisitos claros para a consulta a detentores de direitos e interessados diretos e/ou seu envolvimento na gestão da área protegida, por exemplo, através de organismos formados por múltiplas partes, encarregados de assessoria, decisões, etc.? Existem diretrizes consensuais detalhando os procedimentos para envolver detentores de direitos e interessados diretos? Existem medidas para evitar qualquer tipo de discriminação? Existem requisitos jurídicos para levar em consideração/integrar

³⁶⁴ Se a fase 3 do processo geral for realizada em oficinas separadas, uma delas pode terminar com o Passo 3.9 e outra, começar com o passo 3.10.

³⁶⁵ A Convenção de Aarhus sobre Acesso à Informação, Participação Pública no Processo de Decisão e Acesso à Justiça em Questões Ambientais foi elaborada pela Comissão Econômica da ONU para a Europa e aberta a assinaturas em Aarhus (Dinamarca), em 1998.

³⁶⁶ Algumas das questões examinadas neste quadro se baseiam em Stanciu and Ionita, 2013.

opiniões públicas na decisão final ou para chegar a um consenso com os principais detentores de direitos e interessados diretos? Existe um requisito para quaisquer mecanismos específicos que garantam isso (por exemplo, maioria de votos, sistema de unanimidade, necessidade de aprovação para tomar decisões)?

Respeito por direitos jurídicos e consuetudinários, substantivos e processuais.

Existem disposições legislativas sobre o respeito aos direitos jurídicos e consuetudinários anteriores ao estabelecimento das áreas protegidas? Os detentores de direitos estão habilitados por lei a mantê-los (por exemplo, o direito de viver em um território ancestral, o direito à propriedade e acesso a recursos naturais)? Se não, existem mecanismos compensatórios para minimizar o impacto negativo das áreas protegidas? Se for o caso, há menção específica e tratamento especial aos direitos dos povos indígenas? Qual é o papel dos detentores de direitos na gestão de áreas protegidas, de acordo com a lei? Os detentores de direitos conseguem se envolver na concepção, na criação, no planejamento e na gestão da área protegida?

Visão, desempenho e prestação de contas. As autoridades das áreas protegidas têm obrigação de desenvolver e seguir uma visão estratégica de longo prazo para essas áreas? Existem mecanismos em funcionamento (por exemplo, acompanhamento, controle) para garantir que as ações sejam coerentes com a visão e os objetivos da área? Há exigência legal e um sistema em funcionamento para avaliar a efetividade de gestão? Ele envolve detentores de direitos e interessados diretos? Os resultados serão postos à disposição do público? Os gestores das áreas protegidas (incluindo os atores delegados) têm que prestar contas de seu trabalho, inclusive por meio de procedimentos de participação e transparência exigidos por lei?

Acesso à justiça em questões ambientais. Existe alguma pessoa ou instituição encarregadas de realizar gestão de conflitos sobre questões relativas às áreas protegidas? As pessoas têm garantia legal de acesso à justiça para resolver suas preocupações em caso de necessidade?

Quadro 12

Estrutura de prestação de contas da Parks Canada³⁶⁷

Imagem

As áreas protegidas no Canadá cobrem extensas áreas e vários habitats. © Parks Canada.

A Parks Canada é uma das mais antigas organizações governamentais de áreas protegidas do mundo. Sua função é proteger e apresentar exemplos de importância nacional sobre o patrimônio natural e cultural do Canadá, e promover compreensão, apreciação e desfrute por parte do público, de forma a garantir a integridade desses lugares para as gerações presentes e futuras, em termos de ecologia e memória.

A Parks Canada é subordinada ao Ministro do Meio Ambiente, o qual, por sua vez, presta contas ao Parlamento e, portanto, ao eleitorado canadense. Por lei, ela deve apresentar planos para os sistemas e planos de manejo, relatórios anuais e, a cada dois anos, um Relatório sobre o Estado de Áreas de Patrimônio Protegidas. O relatório avalia a integridade ecológica e de memória dos sítios do patrimônio no Canadá, os serviços oferecidos aos visitantes e os avanços na criação de novos sítios. A cada três anos, prepara-se uma estratégia de desenvolvimento sustentável que

³⁶⁷ Borrini-Feyerabend *et al.*, 2006.

descreve os esforços da Parks Canada para integrar fatores ambientais, econômicos e sociais em seu trabalho.

Como medida extra de prestação de contas, a cada dois anos se convoca uma Mesa Redonda de Cidadãos para aconselhar o ministro sobre o desempenho da agência. No prazo de 180 dias, o ministro deve responder a todas as recomendações escritas apresentadas pela Mesa Redonda. Outra maneira formal de os cidadãos expressarem suas visões é através do processo de petições ambientais administrado pelo Auditor-Geral do Canadá. Os ministros federais que recebem petições devem responder em 120 dias.

Imagem

A grande floresta dos 48 cantões de Totonicapán (Guatemala) protege uma parte importante da bacia hidrográfica do Lago Atitlán e é um das mais bem conservadas na América Central. É governada, de fato, por uma antiga instituição consuetudinária. © gbf, 2013.

Países e povos diferentes devem determinar se e como esses princípios se aplicam a suas próprias situações e à governança de áreas protegidas em particular. O exercício é relativamente fácil quando um ou mais desses princípios estão inscritos na Constituição e em políticas ou leis referentes a eles. Por exemplo, o Canadá definiu que seus sistemas de áreas protegidas devem seguir um princípio de “prestação de contas” (ver o Quadro 12 na página anterior).

Os participantes da oficina podem começar a avaliar a qualidade da governança para o sistema de áreas protegidas tendo em mente, ao longo de toda a metodologia de análise, os princípios de boa governança da IUCN listados na Tabela 8. Isso vai levantar questões como: coordenação do sistema; respeito aos direitos existentes, adesão ao estado de direito e justiça na promoção da participação, na distribuição de recursos e na aplicação das regras. Ferramentas e indicadores para analisar a qualidade da governança vão ajudar a entender a forma como autoridade, responsabilidade e prestação de contas para áreas protegidas são exercidas em relação aos princípios de boa governança (Ver Anexos 2 e 3).³⁶⁸

Avaliação

8.11 Opções de Governança para fortalecer o sistema de áreas protegidas

Passo onze: Reúna as visões e lições desenvolvidas nos passos da análise e avalie as opções de governança para consolidar, fortalecer e ampliar o sistema de áreas protegidas da região ou do país em questão.

Na avaliação, os participantes inferem resultados de sua análise (Passos 1 a 10) e desenvolvem recomendações para a ação. Eles devem fazer uma série de perguntas e chegar a consensos sobre respostas amplas:

- O sistema de governança existente para as áreas protegidas é eficaz, eficiente e equitativo para gerar conservação e outros benefícios (como meios de subsistência sustentáveis, valores culturais e coesão social)?

³⁶⁸ Disponível em www.iucn.org/pa_governance.

- Em caso afirmativo, o que parece **possibilitar** a eficácia, a eficiência e a equidade?
- Em caso negativo ou insuficiente, quais são os principais **entraves**?
- O sistema é **bem aceito** na sociedade? A maioria das pessoas aprecia as áreas protegidas? Ou se resente delas?
- O sistema parece ser **capaz de suportar** mudanças (por exemplo, ecológicas, econômicas e sociais)?
- Quais são os **pontos fortes e fracos** do sistema, em geral?
- Há **oportunidades de melhoria**? Se houver, o que deve melhorar especificamente, e como?
- Existem **danos** visíveis ao sistema ou a algumas áreas protegidas específicas ou há **ameaças** iminentes? Como podem ser sanados, evitados ou mitigados?

A partir da análise espacial, os participantes da oficina devem ter adquirido uma ideia de como a biodiversidade, as funções ecossistêmicas e outros valores associados são governados. Eles também devem ser capazes de compreender se determinados tipos de governança estão associados a características geográficas, ecológicas ou socioeconômicas, se resultam em conservação efetiva ou estão associados a danos e ameaças, e se é necessário fazer novas investigações ou pesquisas. Em suma, a oficina deve ter revelado onde há qualquer oportunidade para **diversificar e melhorar a governança**, tanto de áreas protegidas quanto de APIs em geral, de modo a consolidar, fortalecer e ampliar a conservação.

Sobre as APIs, estes são os tipos de perguntas aos quais a oficina deve ser capaz de responder:

- Algumas – mas não todas – APIs que estão fora de áreas protegidas podem parecer efetivamente conservadas e poderiam atender à definição da UICN de área protegida. Seria desejável e exequível acrescentar **mais uma camada de proteção** ao incluí-las no sistema nacional de áreas protegidas?
- Outras áreas efetivamente conservadas podem simplesmente ser governadas na forma de **conservação voluntária ou auxiliar**, mas não têm chance ou desejo de ser incluídas no sistema nacional de áreas protegidas. Que tipo de reconhecimento e apoio pode ser dado a elas como incentivo para manter e fortalecer a conservação?
- Quando se constata que as APIs estão danificadas, quais seriam as melhores **opções de governança para sua restauração**?
- Quando enfrentam sérios riscos, quais **opções de governança** poderiam **impedir** esses **riscos** ou **protegê-las contra** eles?
- E, por fim, para todos os tipos de áreas protegidas e APIs, mais **qualidade de governança** poderia aumentar as chances de efetividade de gestão e resiliência dos ecossistemas?

Assim, a avaliação ajuda a identificar oportunidades para expandir um sistema de áreas protegidas, diversificar os tipos de governança e melhorar a qualidade da governança.

A avaliação também pode mostrar como a articulação e a tomada de decisões podem ser melhoradas. **Isso pode exigir novos níveis de governança, ou mesmo novas instituições ou a reorganização das existentes, trabalhando, por exemplo, em**

“escala de ecossistema” e não apenas com as unidades administrativas. Essa foi a recomendação ampla da análise especializada feita recentemente na Índia para os Gates Ocidentais, uma importante característica ecológica da península indiana.³⁶⁹ A análise propôs a criação de uma “autoridade ecológica” para os Gates Ocidentais como um todo, que teria jurisdição sobre a legislação ambiental relacionada, poder de aprovar empreendimentos industriais e grandes infraestruturas, de coordenar o planejamento do uso da terra, e o dever de garantir os direitos dos menos poderosos.³⁷⁰ Qualquer atividade proposta que pudesse ter um impacto negativo sobre a ecologia e a sociedade teria de ser submetida à aprovação dessa autoridade governante, que atuaria em uma ampla escala de paisagem, muito maior do que as áreas protegidas individuais.

8.12 Reconhecimento jurídico dos diversos tipos de governança

Passo doze: Avalie o marco jurídico e institucional e sua capacidade de cobrir diversos tipos de governança para áreas protegidas e de proporcionar reconhecimento e apoio às APIs não incluídas entre elas.

Os participantes da oficina devem ter adquirido uma boa compreensão do leque de interesses envolvidos nas áreas protegidas e em outras APIs, através de passos anteriores do processo. Isso pode muito bem ter revelado a existência de grupos e instituições, como proprietários privados e empresariais, ONGs, entidades religiosas, universidades, municipalidades, militares, povos indígenas e comunidades locais, cuja contribuição para a conservação não havia sido reconhecida. Algumas das áreas que eles protegem de fato podem ser boas candidatas a ser reconhecidas como áreas protegidas e incorporadas ao sistema. No entanto, nem todos os proprietários e cuidadores dessas áreas vão querer esse reconhecimento formal, principalmente se isso reduzir sua autoridade e sua responsabilidade atuais. Portanto, os participantes da oficina podem desejar explorar se o marco jurídico existente para áreas protegidas e as formas de reconhecimento e apoio disponíveis para APIs em geral são flexíveis o suficiente para dar conta de diversas situações.

Não se deve presumir que todos os territórios e recursos naturais efetivamente conservados tenham de ser reconhecidos como parte de um sistema nacional de áreas protegidas. Na verdade, eles poderiam muito bem permanecer como parte do que a CDB chama de “outras medidas de conservação eficazes, baseadas em áreas ou territórios” e continuar a desempenhar um papel importante para a conservação, funcionando como apoio a áreas protegidas. No entanto, a análise pode ter mostrado que isso os exporia a um risco de maiores danos e ameaças de pressões externas.

³⁶⁹ Ministry of Environment and Forests of India, 2011.

³⁷⁰ Segundo essas propostas, a Autoridade Ecológica dos Gates Ocidental seria um órgão estabelecido de acordo com a Lei de Proteção ao Meio Ambiente. A autoridade trataria de questões ambientais (por exemplo, proteção de bacias superiores de rios, conservação de germoplasma de parentes silvestres de plantas cultivadas, prevenção da poluição de águas subterrâneas) e organizaria pesquisas de campo, providenciaria informações e instituiria ações. A autoridade faria parte de um sistema de governo que envolve muitos níveis e atores – do Estado e fora dele – lidando com vários domínios de conhecimento, relações sociais e interesses conflitantes. Essas propostas estão sendo questionadas em alguns espaços e ainda não foram aceitas nem estão em vigor.

| Type de gouvernance | Aires protégées gouvernementales | | | Aires protégées em gouvernance partagée | | | Aires protégées privées | | | Aires du patrimoine autochtone et communautaire | |
|---|---|---|------------------------------------|---|---|--|---|---|--|---|---|
| | Ministère ou agence fédéral ou national em charge | Ministère ou agence local/municipal em charge | Gestion déléguée par le government | Gestion Gouvernance transfrontalière | Gouvernance em collaboration (plusieurs formes d'influence) | Gestion conjunta (consejo de gestión pluralista) | Déclarées et gérées par des propriétaires individuels | ...par des organisations à but lucratif ... | ...par des organisations à but non-lucratif... | Déclarées et gérées par des peuples autochtones | Déclarées et gérées par des communautés |
| I. Réserve naturelle intégrale/Zone de nature sauvage | | | | | | | | | | | |
| II. Parc National | | | | | | | | | | | |
| III. Monument Naturel | | | | | | | | | | | |
| III. Monument Naturel | | | | | | | | | | | |
| V. Paysage terrestre ou marin protege | | | | | | | | | | | |
| V. Paysage terrestre ou marin protege | | | | | | | | | | | |
| Acuerdo de usos del manglar | | | | | | | | | | | |
| VI. Aire protégée de ressources naturelles gérées | | | | | | | | | | | |

Formatado: Francês (França)

Formatado: Francês (França)

Figura 18. A Matriz de Áreas Protegidas da UICN, destacando, em laranja, as combinações de categoria de gestão e tipo de governança que podiam ser legalmente reconhecidas em Madagascar, em 2003.

Então, estejam dentro ou fora do sistema de áreas protegidas, as APIs requerem formas flexíveis e adequadas de reconhecimento e apoio.

Esses são os tipos de perguntas que podem ser feitas sobre uma API que ainda não seja reconhecida como área protegida:

- A área cumpre ou poderia cumprir a definição de área protegida da UICN?
- Haveria algum benefício ecológico, social ou econômico se a área fosse reconhecida como parte do sistema de áreas protegidas? Quais benefícios específicos adviriam e para quem?
- Haveria também problemas ou desvantagens óbvios ou mais sutis no reconhecimento? Especificamente, o que e para quem?
- Os atuais proprietários ou guardiães da área desejariam que ela fosse reconhecida como área protegida? Por quê?
- O sistema de áreas protegidas pode cobrir a área protegida dentro do tipo de governança que ela possui atualmente?

- Se não, uma reforma de políticas ou leis tornaria isso possível?
- O sistema de áreas protegidas tem capacidade institucional, humana e financeira para ser ampliado e cobrir mais áreas?
- Que tipos de reconhecimento e apoio existem para conservar APIs fora do sistema de áreas protegidas?
- Eles atendem a necessidades e desejos dos proprietários ou guardiães atuais ou estes desejariam diferentes formas de reconhecimento e apoio?

Através dessas perguntas, os participantes podem passar de uma compreensão do que existe a uma consciência do que poderia ser melhorado. Alguns exemplos reais irão ilustrar o argumento.

A Figura 18 mostra a Matriz de Áreas Protegidas da IUCN elaborada para Madagascar em 2003. Na época, Marc Ravanolamana, então presidente do país, disse ao V Congresso Mundial de Parques da IUCN, em Durban, que triplicaria a quantidade de terras protegidas oficialmente, para um total de 6 milhões de hectares.

Logo após a declaração, ficou claro que a ambiciosa visão do presidente não poderia ser garantida apenas através dos tipos existentes de áreas protegidas. Para ampliar sua cobertura, Madagascar precisaria ter muitas áreas novas e ampliar as existentes, e isso não seria possível dentro da estreita definição prevista no Código Nacional de Áreas Protegidas (COAP). Depois de um longo processo envolvendo inúmeras consultas e negociações, sob a liderança de uma comissão nacional específica para o tema, um novo COAP foi adotado em 2008, proporcionando as ferramentas adequadas para concretizar a visão. Em particular, o novo código adotou os quatro tipos de governança da IUCN como igualmente legítimos no âmbito do sistema nacional. O Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Madagascar pode agora atingir sua meta ambiciosa, e estão sendo estabelecidas novas áreas protegidas no país, em quase todas as combinações de tipos e categorias de governança, como mostrado na Figura 19.³⁷¹

| Type de gouvernance Catégorie UICN | Aires protégées gouvernementales | | | Aires protégées em gouvernance partagée | | | Aires protégées privées | | | Aires du patrimoine autochtone et communautaire | |
|---|---|---|--------------------------------------|---|---|--|---|---|--|---|---|
| | Ministère ou agence fédéral ou national em charge | Ministère ou agence local/municipal em charge | Gestion déléguée par le gouvernement | Gouvernance transfrontalière | Gouvernance en collaboration (plusieurs formes d'influence) | Gouvernance conjointe de gestion (Conseil de pluraliste) | Déclarées et gérées par des propriétaires individuels | ...par des organisations à but lucratif ... | ... par des organisations à but non-lucratif ... | Déclarées et gérées par des peuples autochtones | Déclarées et gérées par des communautés |
| I. Réserve naturelle intégrale/Zone de nature sauvage | | | | | | | | | | | |
| II. Parc National | | | | | | | | | | | |

³⁷¹ Borrini-Feyerabend and Dudley, 2005; Comission SAPM, 2009.

sistema de áreas protegidas da Colômbia provavelmente mostraria muitas áreas de Tipo B e Tipo A, mas nenhuma de Tipo D. Sem dúvida, no entanto, há muitas APIs efetivamente conservadas e que se ajustam ao Tipo D. Assim, o sistema oficial de áreas protegidas da Colômbia é menos diversificado do que poderia ser. Se a legislação do país fosse alterada para que as áreas protegidas oficiais também pudessem englobar a governança de Tipo D, mais ICCAs poderiam se inclinar a fazer parte do sistema e adquirir um nível mais intenso de proteção e segurança.

A Ynys-hir, no País de Gales, Reino Unido, é uma rica reserva florestal e de pássaros no estuário do rio Dyfi, de propriedade da Royal Society for the Protection of Birds.

Imagem
Imagem

Algumas mulheres demandam abertamente um claro sentido de propósito, bem como equidade e transparência, na gestão dos recursos naturais. © gbf, Casamance (Senegal), 2009, e Guatemala, 2013.

É um importante habitat de aves, principalmente como refúgio para aves aquáticas no inverno, onde já houve muita restauração. O Ynys-hir já faz parte de um Sítio Ramsar e de uma Reserva da Biosfera da UNESCO, mas ainda não foi reconhecido (ou seja, listado) como parte do sistema nacional de áreas protegidas do Reino Unido. No momento em que este volume é escrito, não se sabe se é possível preencher a terceira coluna da Matriz da IUCN, de forma que o sistema de áreas protegidas do Reino Unido parece menos diversificado do que poderia ser. Neste caso, no entanto, está em curso um processo para identificar quais áreas de propriedade privada poderiam ser reconhecidas como áreas protegidas sob a definição da IUCN.³⁷⁵ Assim que o processo for concluído, é provável que o Reino Unido consiga reconhecer o Tipo C de governança (coluna três) da Matriz de Áreas Protegidas.

8.13 Melhorar a qualidade da governança

Passo Treze: Avalie se o marco jurídico e institucional para áreas protegidas é adequado para promover a boa governança, e como o sistema de áreas protegidas pode ser governado com o maior nível de legitimidade, determinação, eficácia, prestação de contas, justiça e respeito para com os direitos.

Não se devem perder de vista os princípios de boa governança da IUCN durante todos os passos da metodologia de análise, e eles devem ser dirigidos especificamente ao Passo 10 ao se examinar a legislação nacional para a proteção de vários direitos. Como resultado, os participantes devem ser capazes de tirar conclusões em termos de melhorias jurídicas desejáveis em questões como acesso à informação, participação pública no processo de tomada de decisões, respeito aos direitos sobre a terra, a água e os recursos naturais anteriores às áreas protegidas, e acesso à justiça em questões ambientais. Estas seriam as principais recomendações, que exigem apoio político e social para ser aplicadas.

Os participantes também podem visar recomendações menos ambiciosas e, possivelmente, mais factíveis, para melhorar a governança no funcionamento concreto

³⁷⁵ Ver <http://www.iucn-uk.org/projects/protectedareas/tabid/65/default.aspx>.

do sistema de áreas protegidas. Para isso, podem realizar um exercício em grupo, conforme descrito no Anexo 2.³⁷⁶ O exercício foi concebido para ajudar a determinar se os princípios de boa governança da UICN são respeitados no funcionamento cotidiano do sistema de áreas protegidas. Há cinco conjuntos de perguntas que podem ser feitas e respondidas pelos participantes da oficina. Elas não esgotam o tema, e são apresentadas como ponto de partida para a discussão de cada um dos princípios da boa governança. Se necessário, os participantes devem recomendar as medidas necessárias para corrigir as deficiências.

Há mais ferramentas, indicadores e exemplos disponíveis na literatura,³⁷⁷ no Anexo 3³⁷⁸ e na Seção 10 deste documento.

Os leitores interessados apenas na análise e na avaliação de um sistema de áreas protegidas devem agora passar à Seção 10, que oferece ferramentas e ideias para concluir a Fase 3, ao elaborar um plano estratégico para lidar com problemas e oportunidades de governança.

RELATOS

Um vale sagrado no coração de uma ICCA... tudo dentro de um parque nacional!³⁷⁹

Imagem

© Stan Stevens

“Nós, os sherpas, somos muito ricos – temos muitos tipos de ‘áreas conservadas pela comunidade’. Temos as florestas de monastérios, as montanhas sagradas, as florestas do Lama, o sistema *nawa*.³⁸⁰ Damos proteção a todo o Khumbu. Desde o tempo de nossos pais e nossos avós, temos tido sistemas de conservação, que são necessários para o futuro... Mas, [para mantê-los] é preciso que tenhamos alguma autoridade...”. Essas declarações vêm de uma reunião de líderes comunitários e de conservação sherpas, que aconteceu em 25 de maio de 2008, em Khumjung, a maior das muitas aldeias no território tradicional Khumbu, do povo indígena sherpa, no Parque Nacional Sagarmatha (Chomolungma/Monte Everest), no Nepal. A maioria deles tinha andado horas para se reunir e discutir suas terras sagradas e recursos comuns no *beyul* (vale sagrado escondido), do qual eles devem cuidar, segundo sua tradição budista. Tenzing Tashi, chefe da Sociedade de Conservação da Cultura Sherpa do Khumbu, continuou: “Na década de 1970, depois que a nossa terra foi nacionalizada e incorporada ao Parque Nacional Sagarmatha, nós continuamos a usar e a cuidar deste vale sagrado, onde protegemos toda a vida silvestre, as florestas declaradas sagradas pelos nossos líderes religiosos há muitas gerações, e as pastagens e as florestas que manejamos como recursos comuns. Esta é a nossa responsabilidade, é importante para a nossa cultura e o nosso modo de vida, e dá uma grande

³⁷⁶ Disponível em www.iucn.org/pa_governance.

³⁷⁷ Ver Kishor and Rosenbaum, 2012; Moore *et al*, 2011; Charles and Wilson, 2009; Abrams *et al*, 2003, Graham *et al*. 2003; Borrini-Feyerabend and Farvar, 2001.

³⁷⁸ Disponível em www.iucn.org/pa_governance.

³⁷⁹ Adaptado de Stevens, 2008 e Stan Stevens, comunicação pessoal, 2012.

³⁸⁰ O sistema *nawa* (*nawa, nauwa*) faz o manejo de o uso de florestas e pastagens comunitárias.

contribuição ao parque nacional, mas queremos que a nossa gestão seja reconhecida. “Os sherpas são, de fato, responsáveis por ter criado um refúgio silvestre que continua bem florestado e abriga leopardos-das-neves, pandas vermelhos, ursos pretos, cervos-almiscarados e raras cabras da montanha. O estilo de vida sherpa, baseado em uma mistura de agricultura orgânica, pastoreio transumante e turismo, parece mais sustentável do que a maioria, mas a mudança cultural entre os jovens é um problema, assim como determinadas políticas e atitudes governamentais, e o rápido aumento de empreendimentos turísticos lucrativos no lugar de pastoreio transumante de iaques e híbridos de iaques e bovinos.

Os líderes reunidos em Khumjung consideraram que a sua visão sobre o Khumbu como uma ICCA poderia ser um valioso meio de conquistar mais compreensão, respeito e apoio nacionais e internacionais para sua cultura e suas práticas de conservação – totalmente complementares ao Parque Nacional de Sagarmatha, e não em conflito com ele. Eles enfatizaram que esse reconhecimento também era necessário para incutir mais consciência e orgulho entre os jovens sherpas sobre sua identidade, sua herança, seus conhecimentos indígenas, suas instituições consuetudinárias, e suas responsabilidades e realizações em termos de conservação. E eles fizeram muitos planos sobre como queriam continuar conservando suas terras. No final da reunião, emitiram uma declaração – sem confronto e em plena sintonia com as visões da CDB – enfatizando que o Khumbu era sua ICCA e que, como povos indígenas sherpas, continuariam tomando conta dele.

Infelizmente, ainda não era hora. Alguns repórteres e outras pessoas fizeram circular uma interpretação equivocada da declaração como sendo um esforço por parte dos líderes sherpas de criar um novo tipo de área protegida para substituir o Parque Nacional. Depois disso, os líderes foram informados de que a declaração de sua ICCA era escandalosa e ilegal e, sob pressão, decidiram retirá-la. Foi um momento triste, e muitos deles ficaram chateados e com raiva. Eles decidiram agir discretamente para preservar a paz, mas enviaram uma carta firme a membros do governo, reafirmando o conteúdo da sua declaração e sublinhando que o seu conceito sobre o Khumbu como uma ICCA complementar ao Parque Nacional de Sagarmatha, e não o questionaria nem entraria em conflito com ele. Eles afirmaram que a declaração não envolvia novas demandas nem criava novas instituições, mas abria caminho para mais valorização e apoio nacionais e internacionais – o que eles mereciam.

Desde então, ocorreram muitas mudanças políticas no Nepal. Outros povos indígenas e comunidades no país identificaram suas ICCAs e estão se organizando para continuar a governá-las para a conservação. Vários povos indígenas e comunidades locais, incluindo os sherpas de Khumbu, criaram uma rede nacional de ICCAs e estão passando pelos complexos procedimentos jurídicos para transformá-la em uma Federação Nacional de ICCAs. As palavras dos líderes sherpas de 2008 ainda são válidas:

“Nós a chamamos de Área Khumbu Conservada pela Comunidade, para chamar a atenção para o futuro da sua conservação feita por nós, os sherpas. Se os [representantes do governo] pensarem em conservação, eles vão ver que é uma boa ideia. As pessoas que adoram esta terra são as únicas que podem conservá-la...”

“A Área Conservada pela Comunidade é uma forma de aumentar o respeito pelo Khumbu. É uma maneira de dar continuidade à nossa cultura”.

“...[seria] um dos meus sonhos, realizados: o povo sherpa plenamente reconhecido como cuidador do Khumbu!”

Imagem

© Stan Stevens

Imagem

© Stan Stevens

Imagem

© Stan Stevens

9. Referências para analisar e avaliar a governança de áreas protegidas individuais

Imagem

No sudoeste de Madagascar, as florestas sagradas chamadas de Etrobeke (“a barriga” ou “o centro do corpo”) são fragmentos de floresta tropical, úmidos e muito produtivos, em ambientes relativamente secos; as comunidades locais proíbem estritamente o uso de recursos naturais para satisfazer necessidades mundanas. © gbf, 2011.

A análise e a avaliação da governança de áreas protegidas em nível de sistema oferece um contexto útil para analisar e avaliar qualquer área protegida individual. Por sua vez, os resultados da análise e da avaliação de qualquer local individual oferecem informações importantes em nível do sistema como um todo.

Um arranjo de governança para uma determinada área protegida só pode ser considerado adequado quando for adaptado às especificidades de seu contexto histórico e social e conseguir gerar resultados duradouros em termos de conservação e benefícios para a subsistência. Não há um tipo de governança melhor entre os quatro descritos pela IUCN: todos são legítimos e úteis. Para cada local específico, no entanto, deve ser possível descobrir se o tipo de governança se ajusta bem ao contexto histórico e sociocultural e se a área protegida é a mais eficaz possível para a conservação e a mais equitativa possível para sustentar os meios de subsistência. E deve ser possível, independentemente do tipo de governança, analisar se os princípios de boa governança apresentados na Parte 1 deste volume são respeitados. O marco metodológico descrito abaixo foi projetado para tratar dessas questões. Quanto a um sistema de áreas protegidas discutido na Seção 8, propõe-se que a análise e a avaliação da governança de um local individual ocorram como Fase 3 de um processo global, da forma mostrada na Figura 7, e se desdobrem em uma oficina (ou, possivelmente, mais) reunindo os principais detentores de direitos e interessados diretos envolvidos. **O marco é semelhante ao proposto para todo um sistema de áreas protegida, mas tem menos etapas.** Está centrado em uma análise do contexto histórico e cultural em que a área protegida foi criada, em titulares de direitos e interessados diretos, em uma análise espacial das unidades de manejo que podem ser identificadas dentro da área protegida e/ou se relacionam de perto com ela como parte da paisagem terrestre e marinha mais ampla, e na realidade e nas percepções sobre o processo de governança, incluindo aquelas relacionadas aos princípios de boa governança da IUCN (ver Tabela 8). Mais uma vez, esses passos são sugestões que devem ser validadas, revistas e/ou integradas por outros, com base na experiência dos participantes.

A documentação cuidadosa de informações, problemas, oportunidades, perguntas, respostas e incertezas que surgirão ao longo da(s) oficina(s) é fundamental e será muito usada no planejamento e na execução da ação que pode resultar dele.

Tabela 13. **Referências para analisar e avaliar a governança de uma área protegida**

| Análise | | |
|--|---|---|
| Passo | Questões centrais | Explicações/observações |
| História e cultura | O conceito e a prática de uma área protegida, como aplicados ao país de referência, refletem as características e os valores socioculturais de povos e comunidades mais diretamente afetados? Existem problemas e queixas não resolvidos sobre a criação da área protegida ou o desenho de limites e zonas? Existem oportunidades inexploradas? | A discussão destas questões vai situar a criação de áreas protegidas em uma perspectiva cultural e histórica. Um ou mais mapas em diferentes escalas seriam essenciais neste caso e nos passos seguintes, para embasar e esclarecer a discussão. Ver a Seção 9.1. |
| Tipo de governança | Pode-se identificar um tipo de governança para a área protegida? | Este passo investiga a autoridade, a responsabilidade e a prestação de contas, formais e/ou de fato, para a área protegida. Ver a Seção 9.2. |
| Análise de detentores de direitos e interessados diretos | Quais atores e instituições têm preocupações com a área protegida? Quem, dentre eles, tem direitos socialmente reconhecidos sobre as terras e os recursos naturais envolvidos? Quem tem interesses e preocupações legítimas e, possivelmente, capacidades únicas relacionadas a elas, mas não pode reivindicar direitos socialmente reconhecidos? | Esta análise é mais aprofundada do que uma simples análise de atores e instituições envolvidas. Ver a Seção 9.3. |
| Unidades de gestão | Existem unidades de gestão ou zonas – dentro da área protegida ou relacionadas a ela na paisagem terrestre/marinha mais ampla – intimamente associadas a um ou mais detentores de direitos ou interessados diretos? Esses detentores de direitos ou interessados diretos têm capacidade e disposição para contribuir com a governança dessas unidades e apoiar sua conservação? | Esta análise oferece ideias sobre o potencial de inovação de governança para diferentes unidades de gestão que sejam importantes para a área protegida. Ver a Seção 9.4. |
| Processo de Governança | Como são realmente tomadas as decisões sobre questões centrais relativas à área protegida? Os princípios de boa governança são respeitados? | É melhor fazer análise graficamente, através de uma visualização dos principais atores, instrumentos, poderes e níveis de decisão. Ver a Seção 9.5. |
| Avaliação | | |
| Opções de Governança para fortalecer a conservação | Tendo em conta os resultados a análise, quais são as opções de governança para consolidar, fortalecer e ampliar a conservação no local específico? Essas opções podem melhorar a eficácia, a eficiência, a equidade, a aceitação social e a capacidade de resiliência? | Ver a Seção 9.6. |

| | | |
|-------------------------|--|------------------|
| Qualidade da governança | Tendo em conta os resultados da análise, seria desejável que a área protegida promovesse a boa governança mais ativamente, para que seja administrada com mais legitimidade, determinação, eficácia, prestação de contas, justiça e respeito possíveis para com os direitos? | Ver a Seção 9.7. |
|-------------------------|--|------------------|

Avaliação

9.1 História e cultura

Passo um: Examine a história nacional e local, bem como os traços culturais e os valores dos povos em relação ao conceito e à prática da área protegida.

As histórias ecológicas e sociais de um determinado território ou área muitas vezes se entrelaçam e se influenciam mutuamente. A ideia de manejar ativamente um território com regras que variam desde o fechamento e a proteção totais até o uso controlado e regulamentado pode ser antiga ou relativamente recente. O território pode estar ligado a memórias positivas e até mesmo festivas ou a memórias traumatizantes de violência e repressão. As áreas conservadas podem ter sido criadas por administrações e líderes sábios e respeitados, mas também é possível que esses líderes e processos tenham sido injustos, enfrentado oposição e gerado ressentimento. O poder de declarar e aplicar regras sobre recursos naturais ainda pode estar no centro da cultura e do sentido de identidade das pessoas, mas também pode ser uma preocupação secundária e irrelevante para a maioria delas. É importante ressaltar que, no contexto das sociedades modernas, mistas e dinâmicas, podem não faltar pontos de vista diferentes e possivelmente opostos. Em alguns casos, o plano de manejo da área protegida terá uma seção sobre a história socioeconômica do lugar, mas, em outros, os eventos e fenômenos que marcaram a área podem ter sido mal documentados ou simplesmente não documentados. A memória a respeito deles pode ter sido perdida ou estar em processo de se perder.

A discussão é mais bem realizada com mapas do lugar, sobre os quais a história da evolução social e ecológica possa ser especificada. Compreender a história da área protegida dessa forma irá ajudar a ver como os processos e as regras de conservação evoluíram e continuam a evoluir. Na verdade, uma análise de governança é uma oportunidade importante para documentar essa história e refletir sobre ela e sobre o etos dos povos envolvidos. Em termos ideais, deve ser possível fazer isso como um primeiro passo, pois um conhecimento e uma valorização minuciosos da história que proporcionam uma melhor compreensão das questões complexas de governança. Portanto, qualquer análise de governança deve partir de um exame respeitoso e sincero dos méritos e problemas relacionados à criação da própria área protegida:

Tabela 14. **Uma “Matriz reduzida” para o Parque Nacional Kruger, na África do Sul**³⁸¹

| | | | | |
|--------------------|----------------------------|-----------------------------|-----------------------|-------------------------------------|
| Tipo de Governança | A. Governança pelo governo | B. Governança compartilhada | C. Governança privada | D. Governança por povos indígenas e |
|--------------------|----------------------------|-----------------------------|-----------------------|-------------------------------------|

³⁸¹ Para uma discussão sobre o caso Kruger em relação aos tipos de governança, ver Patterson, 2010.

| Categoria da área protegida | | | | comunidades locais |
|-----------------------------|-------------------------------|---|--|---|
| II. Parque Nacional | SANParks é a autoridade legal | Alguma forma de compartilhamento de coordenação, planejamento, financiamento, operação, monitoramento e avaliação está acontecendo com a comunidade Makuleke (que é dona de uma pequena parte da terra), as concessionárias privadas que operam pousadas dentro do parque, e proprietários de terras e países adjacentes. | | No futuro, no final do período de arrendamento de sua terra, a comunidade Makuleke pode querer governar a sua própria ICCA dentro do Parque Nacional. |

- Quando a área protegida foi estabelecida? Por quem?
- Quem participou do processo e contribuiu positivamente? Quem se opôs?
- Alguns detentores de direitos ou interessados diretos assumiram a liderança? Outros se sentiram “deixados de fora”?
- O que existia antes da área protegida ser criada?
- Quem ficou encarregado, na época, de decidir sobre recursos naturais?
- Houve alguma forma de continuidade quando a área protegida foi criada?
- Quem foram os “vencedores” e os “perdedores”?
- Como a situação evoluiu? O que resta do que havia antes da área protegida?

Perguntas como estas devem estabelecer as bases para a discussão sobre governança. Elas também ajudariam na análise de detentores de direitos e interessados diretos que se seguirá.

9.2 Tipo de governança

Passo dois: Defina o tipo de governança para a área protegida.

A análise de governança precisa examinar os processos, atores e instituições através dos quais as decisões sobre a área protegida foram tomadas. Sempre há considerações legais, políticas, sociais, culturais e financeiras por trás das decisões, mas isso não significa que se devam ignorar questões mais imediatas de autoridade, responsabilidade e prestação de contas ao tomar decisões importantes para a conservação da biodiversidade e os meios de subsistência.³⁸² Os participantes da oficina podem fazer perguntas como:

- Quem decidiu estabelecer a área protegida? Por que, como e quem mais estava envolvido?
- Quem decidiu o objetivo principal de gestão e elaborou algum plano de manejo que exista?
- Quem forneceu verbas, tempo e esforço físico?
- Quem deu apoio político e moral?

³⁸² Ver a Seção 2.2.

- Quem definiu os limites? Quem decidiu zoneamentos?
- A prática “de fato” reflete a intenção “de direito”?
- Quem vem mantendo essas decisões ou as alterando desde a criação da área?

Cada um dos quatro tipos principais de governança pode ser identificado em termos gerais por meio de diferentes atribuições de **autoridade, responsabilidade e prestação de contas com relação às principais decisões** (ver a Seção 3 deste volume). Mas, como observado na Seção 4, enquanto, em alguns casos, um tipo geral fica imediatamente claro, em outros, pode ser necessário desmembrar os vários componentes do processo de governança (ver a Tabela 6, no início deste volume, ou a Tabela 14, acima). Se a posição ainda não estiver clara, pode-se examinar quem teria, de direito e/ou de fato, autoridade para cancelar a designação oficial da área e/ou alterar seus principais objetivos, plano de manejo e zoneamento – o que dá uma boa ideia de quem está no comando.

Imagem

É mais fácil identificar uma espécie botânica rara ou um tipo de governança? Uma questão a se pensar...
© Christian Chatelain, 1996.

Autoridade, responsabilidade e prestação de contas na governança de áreas protegidas: um contínuo

| | | |
|---|---|--|
| Governança de Tipo A Controle total pelo governo | Governança de Tipo B Controle compartilhado por governo e detentores de direitos e interessados diretos locais | Governança de Tipo C ou D Controle total por detentores de direitos e interessados diretos locais |
|---|---|--|

Figura 20. Um contínuo esquemático de onde uma área protegida específica poderia estar situada.

Como demonstrado por Paterson (2010), o Parque Nacional Kruger (África do Sul) é um exemplo interessante das complexidades da governança. A South African National Parks (SANParks) é a agência legalmente responsável pela gestão do Kruger, mas, dentro dos limites do parque, entidades comerciais privadas têm concessões para operar pousadas nas terras que lhes foram arrendadas.

Imagem

Os agricultores tradicionais – cuidadores mundiais de agrobiodiversidade – são atores cruciais na governança de áreas protegidas. © Ashish Kothari, 2012.

Além disso, a comunidade Makuleke, que havia sido expulsa no passado, recebeu a propriedade coletiva de cerca de 19 mil hectares dentro do parque. A terra foi arrendada ao parque pelos makulekes por 50 anos, sob a condição de ser administrada por um Conselho de Gestão Conjunta formado por seus próprios representantes e por membros da SANParks. O Kruger também faz parte do Parque Transfronteiriço do Grande Limpopo, regulamentado por um Memorando de Entendimento com Moçambique e Zimbábue, e a cerca que o separava das reservas naturais de propriedade e gestão privadas que estão situadas ao longo de seu limite oeste foi removida. Os proprietários das terras adjacentes celebraram acordos de cogestão com a SANParks, ampliando o parque para cobrir também suas próprias terras. Tudo isso pode ser incluído, de um modo relativamente compacto, em uma matriz reduzida,

como mostrado na Tabela 14, uma abordagem que é adequada a outras áreas protegidas.

Apesar dessas complexidades, em termos gerais, o Kruger pode ser considerado um exemplo do Tipo A de governança, pois a SANParks é a única responsável pela maior parte da terra³⁸³ e seu poder também prevalece sobre os detentores de direitos com os quais negocia acordos de gestão.

Pode-se obter uma visão mais detalhada do compartilhamento de autoridade, responsabilidade e prestação de contas sobre uma área protegida situando-a em um contínuo,³⁸⁴ como mostrado na Figura 20.

Situar a área protegida no contínuo da Figura 19 pode estimular a discussão de várias questões de governança, já que os participantes terão de pesar os papéis de diferentes atores no processo de decisão. O resultado mais valioso pode não ser o acordo sobre o lugar ocupado pela área protegida no contínuo, e sim a própria discussão, que pode informar todos os participantes sobre questões de governança e, assim, ajudar a resolver divergências. Por exemplo, vários interessados diretos podem ter concordado com a criação de uma área protegida, mas não ter sido suficientemente consultados sobre o zoneamento ou o plano de manejo, o que se espera poder solucionar.

9.3 Atores e instituições

Passo três: Identifique os atores e instituições diretamente relacionados à área protegida e seus recursos naturais, e os diferencie com base em seus direitos jurídicos e consuetudinários, interesses, preocupações e capacidades.

Os atores e as instituições diretamente envolvidos com a área protegida podem ser diferenciados entre detentores de direitos e interessados diretos (ver a Seção 2.1). Por exemplo, um importante cientista que trabalha com uma determinada espécie e um investidor disposto a financiar uma empresa local de ecoturismo podem ser participantes inestimáveis na gestão bem-sucedida de uma determinada área protegida, mas isso não lhes dá direitos de governança, a menos que o governo nomeie o especialista como representante do interesse público com relação à sobrevivência da espécie ou que o empresário consiga comprar uma propriedade dentro da área protegida. Portanto, o especialista e o empresário são interessados diretos a menos que adquiram alguns direitos jurídicos, o que lhes permitiria ser detentores de direitos. Por outro lado, um grupo de proprietários de terras ou um povo indígena que há muito tempo manejassem e usassem os recursos naturais da área protegida possuiriam direitos jurídicos e/ou consuetudinários que devem ser claramente reconhecidos em termos de governança.

O reconhecimento jurídico dos direitos consuetudinários e a aceitação social da legitimidade dos direitos jurídicos variam muito, mas é importante entendê-los. Assim como acontece com todos os conceitos sociais complexos, há muitas áreas duvidosas. Por exemplo, detentores de direitos e interessados diretos locais muitas vezes questionam a legitimidade dos direitos jurídicos sob a forma de arrendamento

³⁸³ Mesmo no caso de áreas protegidas onde as zonas internas sejam geridas de acordo com diferentes objetivos de manejo ou categorias da IUCN, costuma-se usar a categoria da área como um todo.

³⁸⁴ O mesmo contínuo foi examinado em mais detalhe na Seção 4 deste volume.

de terras no longo prazo ou de concessões para uso de água, madeira ou minerais adquiridas por grandes empresas e empreendedores estrangeiros.

A Lista 3 é projetada para ajudar a identificar atores e instituições diretamente envolvidos com a área protegida, que podem, posteriormente, ser agrupados como detentores de direitos ou interessados diretos, com base em uma discussão aberta entre os participantes da oficina.

Imagem

Figura 21. Mapas tridimensionais são muito úteis para retratar responsabilidades de governança e intervenções de gestão necessárias. Neste caso, mostra-se que uma ICCA, o domínio ancestral do povo Tagbanwa, da Ilha de Coron (Filipinas), tem um componente terrestre e um marinho. © gbf, 2009.

Uma vez compilada uma lista de detentores de direitos e interessados diretos, suas características fundamentais podem ser analisadas mais profundamente com a ajuda de ferramentas como a Tabela 15. Isto irá proporcionar visões sobre as suas capacidades de governança e gestão, e o potencial para que assumam papéis mais ou menos ativos na governança do local. Essa discussão deve ser feita com a ajuda de mapas do local (ver a Figura 21), um processo que pode revelar subunidades dentro do local, com as quais alguns detentores de direitos e interessados diretos possam ter ligação especial e onde poderiam estar dispostos a assumir mais responsabilidades.

Tabela 15. **Uma forma de sistematizar informações para uma análise dos detentores de direitos e interessados diretos**

| Ator ou instituição | Período associado à área protegida (anos desde a criação) | Uso e posse, de direito e de fato, no que diz respeito aos recursos naturais na área protegida | Acesso, uso e posse, de direito e de fato, no que diz respeito aos recursos naturais na área protegida | Principais interesses, preocupações, tipo de interação com a área protegida (por exemplo, culturais, orientados à subsistência, científicos, econômicos) | Capacidades fundamentais para governar ou manejar a área protegida | Papel atual na governança ou na gestão da área protegida | Questões e reivindicações não resolvidas em relação à área protegida |
|---------------------|---|--|--|--|--|--|--|
| ... | | | | | | | |
| ... | | | | | | | |

Lista 3. Identificar detentores de direitos e interessados diretos em relação a uma unidade de conservação³⁸⁵

Existem instituições, povos indígenas, comunidades ou indivíduos que:

- possuam **direitos jurídicos** substantivos (por exemplo, de propriedade, usufruto) sobre a terra, a água e/ou recursos naturais?
- possuam **direitos consuetudinários** à terra, à água e/ou recursos naturais (por exemplo, direitos de acesso e uso tradicionalmente reconhecidos)?

³⁸⁵ Adaptado de Borrini-Feyerabend, 1996.

- sejam **detentores móveis ou absentistas de direitos jurídicos ou consuetudinários**, por exemplo, povos e comunidades nômades, seminômades ou transumantes que possam usar o recurso eventualmente ou como rede de segurança em tempos difíceis (durante secas ou invernos rigorosos)?
- possuam **um mandato específico do governo** (por exemplo, de um órgão governamental) sobre a área protegida?
- vivam **em contato direto ou próximo** à área protegida (por exemplo, moradores, incluindo subgrupos relacionados, como mulheres, minorias, jovens)?
- **dependam diretamente, para sua subsistência**, dos recursos naturais (por exemplo, para alimentos, remédios, moradia ou renda básica da família)?
- possuam **forte conexão histórica, cultural ou espiritual** com a área e seus recursos (por exemplo, domínios ancestrais de povos indígenas)?
- tenham demonstrado uma **relação positiva de longo prazo** com a área protegida (em especial por causa do uso sustentável que fazem de seus recursos naturais)?
- representem os direitos e as preocupações de residentes da área protegida que desejem permanecer em **isolamento voluntário** em relação ao resto do mundo?
- reiviniquem um papel na governança da área protegida por causa de **considerações de equidade** (por exemplo, seria justo lhes dar acesso aos recursos naturais ou a uma parte dos benefícios de seu uso porque foram expropriados e injustiçados no passado)?
- reiviniquem um papel na governança da área protegida por causa de **princípios democráticos** (por exemplo, representam um grande número de pessoas com interesses e preocupações comuns, como os moradores de uma cidade vizinha que usam a área para lazer)?
- reiviniquem um papel na governança da área protegida devido a seus **conhecimentos e habilidades únicos**, de valor inestimável para o manejo dos recursos naturais (por exemplo, especialistas e pesquisadores, líderes tradicionais, grupos organizados de mulheres, ONGs conservacionistas)?
- reiviniquem um interesse legítimo na área protegida por causa de **perdas e danos** anteriormente incorridos no processo de manejo (por exemplo, uma comunidade que teve que interromper toda a extração de recursos)?
- reiviniquem um papel na governança da área protegida, porque isso é **especificado nas políticas e no corpus jurídico do país** (por exemplo, Lei de Acesso à Informação, direitos especiais dos povos indígenas) **e/ou em acordos internacionais** (por exemplo, a CDB, a Convenção de Ramsar, a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação)?
- reiviniquem um papel na governança da área protegida, porque **sua perspectiva é reconhecida como valiosa** (por exemplo, comprometeram-se a evitar danos irreparáveis à biodiversidade)?
- demonstrem um grau incomum **de compromisso, esforço e recursos investidos** na área protegida ou em iniciativas de conservação relacionadas a ela (por exemplo, um grupo de “amigos da área protegida” que fizesse vigilância voluntária ou trabalhos de limpeza; uma comunidade que preservasse uma floresta que inclui habitats e espécies importantes, um grupo

[R5] Comentário: Aqui há um número 383 de uma nota que não existe. Sobra o número ou falta a nota? Na versão em espanhol não há.

[IF6] Comentário: UICN vai verificar

de mulheres ou jovens que desenvolvesse regras de uso sustentável para determinada espécie)?

- empreendam atividades com **impacto significativo** sobre a área protegida (por exemplo, poluentes a montante) ou, ao contrário, que provavelmente **sofram impactos importantes** (positivos ou negativos) pela existência das mesmas (por exemplo, usuários de água a jusante)?

Imagem

Figura 22. A reserva da biosfera transfronteiriça do Delta do Senegal (Mauritânia e Senegal) é um vasto espaço que precisa ser subdividido em unidades de manejo coerentes para ser efetivamente conservado. Diferentes unidades têm características ecológicas muito diferentes, dependem de fenômenos diferentes, e dizem respeito a detentores de direitos e interessados diretos diferentes. Algumas dessas unidades se estendem além das fronteiras da reserva (Borrini-Feyerabend e Hamerlynck, 2012).

9.4 Unidades de manejo

Passo Quatro: Examine a área protegida e seus arredores, e identifique unidades de manejo relacionadas e titulares dos direitos ou interessados diretos com capacidade e disposição para contribuir com a governança dessas unidades.

As áreas protegidas costumam ser grandes e complexas e, no processo de desenvolvimento de seu plano de manejo, podem ser subdivididas em subunidades caracterizadas por diferentes requisitos. Podem existir outras unidades de manejo fora das áreas protegidas, na paisagem terrestre e marinha mais ampla, que também cumpram um papel crucial no apoio à área protegida, por exemplo, proporcionando conectividade, como fonte de água para a fauna e a flora silvestres, ou para atender a necessidades de sobrevivência – por exemplo, para pastagens – que, de outra forma, recairiam sobre a área protegida. A reserva da biosfera transfronteiriça do Delta do Senegal (Mauritânia e Senegal) é um exemplo de uma divisão bastante clara em subunidades ecológicas (ver a Figura 22). Diferentes detentores de direitos e interessados diretos estão associados a essas subunidades, tanto dentro de áreas protegidas quanto na paisagem terrestre e marinha mais ampla. A oficina deve analisar o potencial desses grupos para auxiliar na administração das unidades, dentro ou fora da área protegida, e recomendar qualquer ação necessária.

Alguns exemplos do tipo de resultado que pode surgir são:

- reconhecimento e apoio a um povo indígena ou comunidade local dispostos a manter suas instituições consuetudinárias e práticas tradicionais de governança para uma ICCA dentro de uma área protegida estabelecida pelo governo;
- acordos para fortalecer a cooperação entre as unidades, por exemplo, um contrato formal entre uma reserva privada e uma área vizinha sob controle municipal, vital para uma população de uma espécie-bandeira.

Neste passo, pede-se aos participantes da oficina para desenvolver uma compreensão mais profunda da área protegida e seus arredores a partir da perspectiva das unidades socioecológicas. A partir daí, podem surgir propostas para novos arranjos de governança que cubram toda a área ou, menos ambiciosamente, uma ou mais

subunidades. Esta é a parte mais desafiadora do processo, mas oferece as maiores oportunidades para inovação da governança.

9.5 Processo de governança

Passo cinco: Determine como realmente acontece a tomada de decisões sobre questões fundamentais relacionadas à área protegida e analise se a autoridade e a responsabilidade são exercidas com legitimidade, determinação, efetividade, prestação de contas e justiça.

Uma análise de governança para uma área protegida é um exame aprofundado da interação entre instrumentos, poderes e níveis de decisão³⁸⁶ que determinam as decisões sobre questões fundamentais. É possível desenhar uma representação gráfica dessa interação, embora diferentes grupos de interesse provavelmente a esboçassem de formas diferentes (ver a Figura 23).

Como parte da oficina na Fase 3 do processo, os participantes podem ser separados em grupos homogêneos que serão convidados a trabalhar em paralelo. Cada grupo usa cartões ou símbolos para representar detentores de direitos e interessados diretos e os situar em um painel, fixando-os com alfinetes e marcando suas relações graficamente, com linhas, setas, etc. A seguir, ilustra-se um **processo de tomada de decisões** específico para uma questão importante, com a ajuda de um quadro-negro, geralmente revelando complexidades que não são fáceis de descrever de forma não gráfica. Por exemplo, quem dá a autorização final para pastores atravessarem uma área protegida com seus animais ou decide o calendário e o zoneamento para a pesca em uma reserva marinha? Um grupo pode ilustrar onde a decisão é discutida e definida pela primeira vez (que pode muito bem não ter sido em uma reunião do conselho de governança) e que tipos de influências são sentidos, por quem, por que meios (por exemplo, através da mídia ou de telefonemas privados ao diretor da área protegida). Revelar essas complexidades de forma gráfica ajuda a identificar pontos fortes e fracos no sistema de governança, bem como oportunidades e ameaças.

Os relatórios de grupos devem ser apreciados em sessão plenária, levando a uma síntese consensual que represente a forma como a área protegida é governada de fato. A seguir, isso pode ser examinado à luz dos princípios de boa governança da UICN. Os participantes da oficina devem discutir se os princípios são pertinentes e o que eles revelam. O Anexo 3³⁸⁷ enumera indicadores para cada princípio, alguns dos quais poderiam ser selecionados para monitoramento ao longo do tempo.

Imagens

Figura 23. Discutindo o sistema de governança para a Reserva Marinha de Galápagos (Equador). © gbf, 2001. Diferentes grupos de detentores de direitos e interessados diretos percebiam de maneiras distintas a forma de compartilhamento do poder decisório dentro do sistema, como mostraram as representações gráficas muito diferentes feitas por eles (Borrini-Feyerabend e Farvar, 2001).

Imagem

³⁸⁶ Ver as Seções 2.2 e 2.3.

³⁸⁷ Disponível em www.iucn.org/pa_governance.

A área protegida privada de King Farm, no estado de Vermont (EUA) faz parte de um sistema integrado de áreas de propriedade e gestão privadas, bem conectado à vida das comunidades locais. Os programas educacionais são um elemento importante dessa integração. © US National Park Service.

Avaliação

9.6 Opções de governança para fortalecer a área protegida

Passo seis: Considerando os resultados da análise, que opções de governança existem para consolidar, fortalecer e, possivelmente, expandir a área protegida? Essas opções podem melhorar sua eficácia, eficiência, equidade, aceitação social e capacidade de resiliência?

O tipo de governança de uma área protegida não é um atributo técnico, mas uma característica fundamental com profundas implicações. Por um lado, a adequação de um determinado tipo depende da legislação do país em questão e reflete políticas e atitudes nacionais no sentido do engajamento com a sociedade civil, minorias etc. Por outro, o tipo de governança e os arranjos institucionais através dos quais ela opera são cruciais para atingir os objetivos da área protegida (efetividade de gestão), determinar o compartilhamento de custos e benefícios pertinentes (equidade), prevenir ou resolver conflitos sociais e influenciar a criação e a sustentação de apoio comunitário, político e financeiro.

Se a área protegida funciona bem e todos os detentores de direitos e interessados diretos estão satisfeitos com seus resultados, não há necessidade de ir mais longe. Contudo, se questões e problemas não resolvidos forem revelados durante as etapas da análise, o processo de tomada de decisões precisará de revisão e mudanças. Na maioria das vezes, essa mudança só vai implicar **ajustes e melhorias na forma como as coisas são feitas atualmente** (por exemplo, o conselho de governança terá de responder melhor às visões de cidadãos e ser mais transparente em seu funcionamento). Em outras ocasiões, contudo, será necessário mudar o tipo de governança. Isso pode significar:

- **mudança no tipo de governança para toda a área**, por exemplo, quando uma área protegida sob governança compartilhada se transforma em governança delegada; e
- **mudança no tipo de governança para parte da área**, por exemplo, quando uma ICCA é reconhecida dentro de uma área protegida cuja governança é feita pelo governo, e sua governança é formalmente atribuída a um povo indígena ou comunidade local específicos.

A alteração na governança pode ser importante o suficiente para gerar modificações nos limites da área protegida ou em algumas intervenções importantes em termos de gestão. Por exemplo, depois que a Reserva Marinha de Galápagos (Equador) adotou um modelo colaborativo de governança no final da década de 1990, foram aprovados e implementados uma ampliação dos limites da área protegida e um

teto para o número de registros locais de embarcações de pesca – intervenções que pareciam praticamente impossíveis.³⁸⁸

Como cada caso é único, os participantes da oficina terão de avaliar se os resultados positivos que podem ser esperados da melhoria ou da mudança no modelo de governança compensam os custos. Os resultados e os custos esperados devem ser explicitados. Se os resultados tendem a ser muito positivos, melhorando consideravelmente a chance de a área protegida alcançar seus objetivos, será importante considerar uma mudança de governança.

Imagem

Um das peças com as quais se constrói a qualidade da governança é entendimento de “quem tem qual responsabilidade”. As informações sobre as implicações de um cenário de governança compartilhada foram discutidas em Sichuan (China) para o caso das florestas naturais locais, com a ajuda de desenhos feitos para esse fim. © Paul Wilson, 2007.

9.7 Melhorar a qualidade da governança

Passo sete: Avalie como o sistema de áreas protegidas pode ser governado com legitimidade, determinação, efetividade, prestação de contas, justiça e respeito para com os direitos.

Com base nas observações feitas durante todo o processo de análise e, especificamente, no exame do processo de tomada de decisões realizado no Passo 5, os participantes podem agora avaliar se é possível melhorar o funcionamento do sistema de governança para o local. Os princípios da IUCN que foram usados para analisar a qualidade da governança em relação a um sistema de áreas protegidas também podem ser usados para uma área específica. No entanto, alguns princípios podem ser particularmente adequados a uma determinada área, enquanto outros podem não ser tão relevantes. É importante que a discussão sobre a aplicabilidade desses princípios aconteça e seja documentada.

Os participantes da oficina podem fazer uso do exercício em grupo previsto no Anexo 2,³⁸⁹ que talvez os ajude a identificar se os princípios de boa governança são respeitados quando se tomam decisões. As perguntas não pretendem esgotar o tema, mas são um ponto de partida para discutir questões que precisem de mais investigação. Se os participantes concordam que é necessário agir, eles também devem sugerir as medidas que poderiam ser tomadas. Para ajudar nisso, algumas ideias são apresentadas na Seção 10, e o Anexo 3 sugere alguns indicadores.

Imagem

Este cartaz descreve os principais atores que precisam chegar a um consenso sobre o manejo das florestas naturais: os representantes da comunidade (cuja principal preocupação é a subsistência), os anciãos tradicionais (preocupados principalmente com o respeito à cultura e à espiritualidade, representadas pelas montanhas sagradas) e os representantes do governo (cujo foco está na lei e na ordem, bem como nas receitas florestais). Embora tenha sido um sucesso de comunicação, o pôster se mostrou incapaz de representar efetivamente a complexidade dos diversos atores envolvidos. A governança compartilhada foi assumida com entusiasmo pelas comunidades locais, os anciãos, os

³⁸⁸ Heylings and Bravo, 2007.

³⁸⁹ Disponível em www.iucn.org/pa_governance.

administradores locais e os líderes locais do partido, e até as autoridades nacionais em Pequim eram favoráveis, mas funcionários de nível médio no setor florestal conseguiram efetivamente bloqueá-la, introduzindo atrasos e obstáculos.³⁹⁰

A Seção 10, a seguir, sugere como desenvolver um plano estratégico para resolver problemas e oportunidades de governança. Os participantes da oficina devem reservar tempo suficiente para reunir os resultados de sua análise e desenvolver uma forma eficaz de avançar, que todos estejam dispostos a aceitar.

10. Relatórios e ação

Imagem

As ICCAs incluem algumas das joias bioculturais do mundo. © Ashish Kothari, 2006

O processo de análise e avaliação é concluído com a tradução da experiência de aprendizagem em um relatório, recomendações específicas e planos para melhorar a governança do sistema de áreas protegidas, uma área protegida individual ou uma API.

Nenhum processo de análise e avaliação deve ser realizado a menos que haja disposição e capacidade de sintetizar os resultados e agir sobre eles. Lamentavelmente, nem sempre é assim, mas em *todos* os casos, o passo final do processo deve ser o mais específico e orientado à ação possível.

Desde que o exercício seja devidamente planejado, quem deve agir terá sido envolvido no processo de análise e avaliação, terá chegado a suas próprias conclusões e concordará em desenvolver um conjunto de recomendações e ajudar a implementá-lo.

O facilitador da oficina deve envolver os participantes no desenvolvimento dos elementos preliminares do relatório de análise e avaliação e dos principais componentes do plano de ação. Ele pode fazer isso organizando o trabalho em pequenos grupos e tomando as listas previstas nesta Seção como pontos de partida para a discussão (em particular, a Seção 10.1 e as Tabelas 16 e 17 para o relatório, e a Seção 10.2 para o plano de ação). A seguir, as conclusões desenvolvidas pelos grupos podem ser compartilhadas, sintetizadas em uma plenária e, posteriormente, usadas na elaboração de:

- um **Relatório de Análise e Avaliação de Governança**, que será útil em relatórios nacionais para a CDB, o PoWPA e outros;
- um **Plano de Ação de Governança** para tratar de um sistema ou de uma área individual.

As orientações constantes dos **Anexos 1 a 3** podem ser consultadas em relação a todos os itens acima.³⁹¹

Embora o material para o relatório de análise e avaliação e para o plano de ação deva ser gerado ao longo das Fases 1 a 3 do processo recomendado, normalmente não será possível elaborá-los na própria oficina. Em vez disso, eles terão

³⁹⁰ O cartaz foi concebido por G. Borrini-Feyerabend e M. T. Farvar, e produzido pelo artista Lu Bin, em 2007, como parte de um programa de promoção de governança compartilhada das florestas naturais em Sichuan (China), patrocinado por um projeto financiado pela União Europeia e implementado pela DFS – Deutsche Forstservice GmbH.

³⁹¹ Disponível em www.iucn.org/pa_governance.

de ser finalizados pela Equipe de Governança (ver a Seção 7.3) após a oficina, mas com base nas orientações desta.

10.1 O Relatório de Análise e Avaliação da Governança

O relatório sobre análise e avaliação da governança deve representar a síntese de tudo o que foi aprendido no processo resumido na Seção 7 e descrito em mais detalhe nas Seções 8 ou 9, acima. Deve ser pensando para difundir, o mais rápido possível, os resultados do processo, usando linguagens locais quando apropriado.

Portanto, o relatório deve descrever o processo, os participantes, os resultados, as conclusões e as recomendações. Deve sintetizar informações e análises sobre todos os aspectos da governança de áreas protegidas e APIs em geral, ou da área específica em questão. Deve responder a muitas das perguntas feitas nas Seções 8 e 9 e incluir recomendações que possam ser implementadas nos planos de ação da governança.

Principalmente no caso de um exercício de análise e avaliação para todo um sistema (Seção 8), é importante divulgar o relatório amplamente, por exemplo, para:

- os pontos Focais da CDB e do PoWPA no país, como contribuição a Relatórios Nacionais e Planos de Ação do PoWPA;
- autoridades e profissionais nacionais com mandato para conservação da natureza, áreas protegidas e desenvolvimento sustentável;
- comissões parlamentares ou legislativas que fiscalizem questões ambientais e áreas protegidas em particular;
- associações, federações e organizações nacionais de detentores de direitos e interessados diretos, incluindo proprietários de áreas protegidas privadas, povos indígenas e comunidades locais, líderes de municípios que desenvolveram áreas protegidas com base na legislação de descentralização, e ONGs conservacionistas;
- oficinas regionais e internacionais da CDB;
- o Programa global de Áreas Protegidas da IUCN.³⁹²

Embora seu principal objetivo seja fornecer uma fundamentação para a ação (ver Seções 10.2, 10.3 e 10.4), o relatório de análise e avaliação também será de valor inestimável em outros aspectos. Por exemplo, deve ser usado para garantir que:

- se identifique e liste o tipo de governança para todas as áreas protegidas onde sejam fornecidas informações ao Banco de Dados Mundial de Áreas Protegidas e aos Registros nacionais e internacionais de ICCAs;³⁹³
- informações sobre governança sejam incluídas nos Relatórios regulares do PoWPA à CDB, principalmente com relação aos progressos alcançados na avaliação da governança de áreas protegidas,³⁹⁴ mas também para outros indicadores sugeridos pela CDB para o PoWPA (ver os exemplos listados na Tabela 16);

³⁹² Eles devem ser enviados a wcpa@iucn.org; serão muito apreciados e usados para fins de compartilhamento e de aprendizagem.

³⁹³ Ver a Seção 5 deste documento.

³⁹⁴ O Objetivo 2.1 no Perfil Nacional sobre a Implementação do Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas específica que o relatório de avaliação deve ser comunicado à CDB.

- informações sobre análise e avaliação de Governança sejam incorporadas a outros relatórios nacionais regulares para a CDB (ver os indicadores listados na Tabela 17).

As perguntas listadas na Tabela 16 são apenas aquelas especificamente incluídas no formato de relatório (Perfil Nacional sobre a Implementação do PoWPA), adotado pela CDB em 2010.³⁹⁵ A Tabela 17 inclui outros indicadores de governança que foram e/ou podem ser adotados no futuro pela CDB. Esses indicadores são coerentes com os objetivos do PoWPA, mas ainda não estão incluídos no Perfil Nacional que avalia o avanço de sua implementação. Embora ainda seja longa, a lista foi mantida em um tamanho gerenciável ao se excluírem indicadores que relacionam a governança a meios de subsistência sustentáveis, desenvolvimento sustentável local ou a diversidade cultural.

10.2 O Plano de Ação da Governança

Dependendo do nível do exercício de análise e avaliação, pode-se desenvolver um Plano de Ação para melhorar a governança de um sistema de áreas protegidas ou de uma área específica. Em qualquer dos casos, o plano deve deixar claro:

- quem deverá realizar a ação e os resultados esperados,
- quando essa ação deverá ocorrer,
- que recursos deverão ser disponibilizados,
- quem deverá estar no comando e quem poderá ajudar
- e quais indicadores deverão ser monitorados para avaliar consequências, resultados e impactos em um prazo razoável.

Dois tipos de ação que devem ser incluídos nesses planos são:

- comunicação e difusão adequadas de informações do processo de análise e avaliação;
- iniciativas em níveis nacional, de paisagem terrestre e marinha, e/ou de local individual, projetadas especificamente para melhorar a governança.

Ideias para a governança: melhorar a ação em nível de um sistema de áreas protegidas

No nível do sistema de áreas protegidas, o plano de ação pode:

- Incluir iniciativas para estimular a mudança adequada na **legislação e nas políticas para áreas protegidas**, incentivando toda a diversidade de tipos de governança reconhecidos pela IUCN e a CDB e fomentando instrumentos jurídicos e políticos que promovam a qualidade da governança.³⁹⁶
- Estimular medidas jurídicas e outras para **reconhecer e apoiar a conservação voluntária**,³⁹⁷ inclusive através de:

³⁹⁵ Decisão X.31 da CDB, Anexo 1, Nagoya, 2010.

³⁹⁶ Ver Borrini-Feyerabend *et al.*, 2010 (páginas 30-33) e Jonas *et al.*, 2012.

³⁹⁷ Ver Kothari *et al.*, 2012.

- iniciativas de informação, demonstração e capacitação (por exemplo, fóruns de diálogo e intercâmbio em nível de país e/ou regionais),
- oportunidades de formação profissional em vários níveis (por exemplo, não só para os gestores superiores),
- políticas que deem incentivos técnicos e financeiros a sistemas inovadores, como ICCAs e áreas de conservação privadas, através de regras transparentes de alocação e despesa.
- Adotar e divulgar informações sobre um conjunto de **princípios de boa governança** para a gestão do sistema de áreas protegidas.
- Elevar a qualidade da governança para o sistema de áreas protegidas implantando **mecanismos de transparência, prestação de contas e participação do público** (por exemplo, através de conselhos públicos de revisão e páginas na internet onde inserir informações regularmente).
- Garantir **intercâmbio de informações e diálogo** regulares entre gestores, detentores de direitos e interessados diretos sobre o sistema de áreas protegidas.
- Assegurar-se de que o **estado de direito**, no que diz respeito a todas as áreas protegidas do sistema, seja efetivamente aplicado e que isso seja feito de maneira uniforme e não discriminatória.
- Estabelecer um mecanismo de **solução de disputas** justo para questões relacionadas ao sistema de áreas protegidas e garantir que ele funcione e seja usado quando necessário.
- Identificar **especialistas e instituições** dispostos a tratar das lacunas de informação reveladas durante a análise da governança.
- Identificar as **instituições de pesquisa e ensino** que tenham experiência em questões de governança e onde ela possa ser ainda mais desenvolvida.
- Certificar-se de que a governança seja monitorada e avaliada regularmente em relação a todas as questões relativas ao sistema de áreas protegidas, incluindo eventuais revisões da legislação e das políticas.

Ideias para a governança: melhorar a ação em nível de paisagem terrestre e marinha

Os sistemas de áreas protegidas como um todo e áreas específicas precisam de fortes ligações dentro da governança territorial de apoio e com APIs que estejam fora de seus limites. Um plano de ação para lidar com essas ligações em nível de paisagem terrestre e marinha poderia:

- Coletar e analisar **informações sobre governança para todas as APIs** e as relacionar ao estado de conservação das áreas, e à exposição a danos e ameaças.
- Identificar e ajudar na solução de problemas relacionados a **acesso, posse e direitos à terra, à água e aos recursos naturais**, em especial no que estes afetem os tipos de governança para áreas protegidas e APIs, e a busca da boa governança como um todo.

- Promover sistemas de governança em múltiplos níveis³⁹⁸ que **incentivem a descentralização e a subsidiariedade**, enquanto atuam para evitar danos ambientais e sociais, e salvaguardar direitos.
- Retirar **incentivos perversos** que enfraqueçam a governança de áreas protegidas, incluindo a condicionalidade que prejudica as instituições tradicionais e as culturas locais, e eliminar processos que incentivem usos sigilosos de autoridade e má prestação de contas.
- Desenvolver **planos de uso da terra e planos de gestão dos recursos marinhos** que englobem uma série de categorias de gestão e tipos de governança para áreas protegidas, junto a outras “medidas de conservação eficazes, baseadas em áreas ou territórios”.
- Planejar **iniciativas de sensibilização e campanhas** para influenciar a tomada de decisões e melhor informar o público sobre a conservação da natureza em geral e as áreas protegidas em particular.
- **Monitorar e avaliar** a extensão e o ritmo das reformas de governança no campo da conservação e seus resultados.

Ideias para a governança: melhorar a ação em nível de uma área protegida individual

Em nível de área protegida individual, a ação poderia:

- Garantir **intercâmbio de informações** e diálogo **regulares** sobre questões de governança entre gestores, detentores de direitos e interessados diretos.
- Garantir **mecanismos de transparência, prestação de contas e participação do público** no monitoramento e na avaliação da governança, e nos processos de gestão e seus resultados (por exemplo, através de um representante da área protegida dedicado às relações da comunidade ou uma página na internet específica, onde as informações possam ser inseridas regularmente).
- Criar mecanismos que garantam a **representação legítima** dos detentores de direitos e interessados diretos na tomada de decisões em áreas protegidas, e os órgãos consultivos necessários, inclusive através de instituições tradicionais,³⁹⁹ e respeitando as culturas locais.
- Certificar-se de que a **governança** seja **monitorada e avaliada regularmente**, incluindo a implementação de legislação e políticas relacionadas (por exemplo, deve haver um verdadeiro grau de negociação e compartilhamento de poder na tomada de decisões sobre áreas protegidas em qualquer modelo de governança compartilhada, e devem ser seguidas regras para a prestação de contas em áreas protegidas em qualquer tipo de governança).
- Certificar-se de que o **estado de direito**, no que diz respeito à área protegida, seja efetivamente aplicado e que isso seja feito de forma não discriminatória.

³⁹⁸ A governança em múltiplos níveis ou policêntrica descreve redes de atores interconectados, os quais tomam decisões que se combinam para produzir resultados que se apoiam mutuamente. O modelo é cada vez mais aplicado, inclusive em países que costumavam ser dominados pela hierarquia do Estado (Kluvánková-Oravská *et al.*, 2009).

³⁹⁹ Borrini-Feyerabend *et al.*, 2010; Borrini-Feyerabend and Farvar, 2011; Kothari *et al.*, 2012; Kohli and Bhutani, 2012.

- Estabelecer um **mecanismo de solução de disputas** justo para assuntos relacionados à área protegida e se certificar de que ele funcione e seja usado quando for necessário.

Tabela 16. **Indicadores relacionados à governança do Perfil Nacional sobre a Implementação do Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas**⁴⁰⁰

As perguntas a seguir são derivadas diretamente do Anexo 1 da Decisão X.31 da CDB, e foram extraídas do formato original – muito mais longo – para destacar questões que se referem mais especificamente à governança e garantir que os participantes da oficina não percam de vista as responsabilidades das Partes da CDB para com o PoWPA. Foram acrescentados alguns termos específicos e observações explicativas, como “APIs” ou “povos indígenas” no lugar de “comunidades indígenas”, para estabelecer uma relação com a terminologia e o processo descritos neste documento. Todos estão marcados em itálicos. De acordo com a Decisão X.31, as Partes devem enviar relatórios sobre os avanços em indicadores de autoavaliação que se refiram às questões abaixo (0 – nenhum avanço; 1 – fase de planejamento; 2 – avanço inicial; 3 – avanço substancial; 4 – quase ou totalmente concluído) e às ações especificadas em três linhas de tempo (antes de 2004; entre 2004 e 2009; a partir de 2010). Deve-se ter isso em mente ao apresentar respostas coletivas às perguntas abaixo.

| Perguntas referentes aos objetivos de PoWPA | Análise |
|--|---------|
| Informações gerais | |
| • Foi formado um comitê consultivo multissetorial para implementar o PoWPA? | |
| 1.1 Para estabelecer e fortalecer os sistemas nacionais e regionais de áreas protegidas integrados a uma rede global como contribuição para metas pactuadas globalmente. | |
| • Você promoveu diversos tipos de áreas protegidas (<i>por exemplo, reconhecendo diferentes tipos de governança para as áreas protegidas ou subunidades de áreas protegidas</i>)? | |
| • Você alterou o status jurídico e/ou tipo de governança da/s área/s protegida/s? | |
| • Você realizou quaisquer outras ações para melhorar a representatividade e a abrangência da rede de áreas protegidas (<i>por exemplo, revisou as contribuições para a conservação de vários tipos de governança dos recursos naturais</i>)? | |
| 1.2 Para integrar as áreas protegidas a paisagens terrestres e marinhas e a setores mais amplos, de modo a manter a estrutura e a função ecológica. | |
| • Você alterou o status jurídico e/ou a governança em áreas-chave para a conectividade? | |
| • Você criou novas áreas protegidas em áreas-chave para a conectividade (<i>por exemplo, aproveitando novos tipos de governança</i>)? | |
| • Você designou corredores e/ou zonas de amortecimento de conectividade <i>em APIs governadas adequadamente</i> ? | |
| • Você restaurou áreas degradadas em <i>APIs governadas adequadamente</i> que representem áreas-chave para a conectividade? | |
| • Você fez mudanças no planejamento do uso da terra, no zoneamento e/ou zonas de amortecimento em <i>APIs adequadamente governadas</i> que sejam áreas-chave para a conectividade? | |
| 1.3 Para estabelecer e fortalecer as redes regionais, as áreas protegidas transfronteiriças e a colaboração entre áreas protegidas vizinhas entre fronteiras nacionais. | |
| • Você estabeleceu regimes eficazes de governança compartilhada para novas áreas | |

⁴⁰⁰ Decisão X.31 da CDB, Anexo 1, Nagoya, 2010.

| | |
|---|--|
| protegidas transfronteiriças (<i>também envolvendo detentores de direitos e interessados diretos locais</i>)? | |
| • Você estabeleceu novas políticas que possibilitem a <i>governança compartilhada</i> das áreas protegidas transfronteiriças? | |
| 1.4 Para melhorar substancialmente o planejamento e a gestão de áreas protegidas específicas. | |
| • Você esclareceu e melhorou configurações de governança e/ou, quando necessário, mudou os tipos de governança de áreas protegidas como ações fundamentais para melhorar o planejamento e a gestão? | |
| 1.5 Para prevenir e mitigar os impactos negativos das principais ameaças às áreas protegidas. | |
| • Você alterou o status e/ou o tipo de governança de uma área protegida para mitigar ou prevenir ameaças, ou para restaurá-la, se necessário? | |
| 2.1 Para promover a equidade e o compartilhamento de benefícios | |
| • Você fez progressos na avaliação da distribuição equitativa de custos e benefícios da criação de áreas protegidas? | |
| Você tomou medidas para melhorar essa distribuição (por exemplo, através de mecanismos de compensação, mecanismos de Compartilhamento de Benefícios, novas políticas)? | |
| • Você esclareceu e melhorou configurações de governança e/ou, quando necessário, mudou os tipos de governança de áreas protegidas como ações fundamentais para melhorar o compartilhamento equitativo de benefícios? | |
| • Você fez progressos na avaliação da governança de áreas protegidas? | |
| • Que ações você realizou para melhorar e diversificar os tipos de governança? | |
| • Você reconheceu novas áreas protegidas com formas inovadoras de governança, tais como <i>territórios e áreas conservados por povos indígenas e comunidades ou áreas de conservação privada</i> ? | |
| • Você alterou leis ou políticas para que novos tipos de governança pudessem ser reconhecidos? | |
| • Você tomou outras medidas para diversificar os tipos de governança, por exemplo, <i>através de campanhas de comunicação social sobre governança compartilhada, ICCAs e áreas de conservação privada, e incentivos direcionados à conservação voluntária</i> ? | |
| 2.2 Para melhorar e garantir o envolvimento dos povos indígenas e das comunidades locais e interessados diretos relacionados. | |
| • Você avaliou oportunidades e necessidades para que povos indígenas e comunidades locais participem de decisões importantes sobre áreas protegidas? Quais ações você realizou para isso? Que mecanismos estabeleceu? | |
| • Você melhorou leis, políticas e/ou práticas para promover a participação mais ampla de detentores de direitos e interessados diretos? | |
| • Você desenvolveu políticas e procedimentos para Consentimento Livre, Prévio e Informado em casos de reassentamento? | |
| 3.1 Para propiciar uma política e um ambiente institucional e socioeconômico que potencializem as áreas protegidas. | |
| • Você melhorou a prestação de contas e/ou a participação na tomada de decisões? | |
| • Você desenvolveu mecanismos de incentivo a áreas protegidas privadas? | |
| • Você fortaleceu leis para estabelecer e <i>governar</i> áreas protegidas? | |
| • Você cooperou com os países vizinhos em áreas transfronteiriças? | |
| • Você desenvolveu mecanismos e procedimentos de solução de disputas equitativos para áreas protegidas? | |
| 3.2 Para capacitar para o planejamento, a criação e a gestão de áreas protegidas | |
| • Você fez progressos na avaliação das necessidades de capacitação <i>especificamente relacionadas à governança de áreas protegidas</i> ? | |
| • Você incluiu <i>questões de governança</i> em programas de desenvolvimento profissional para funcionários de áreas protegidas? | |
| • Você treinou funcionários de áreas protegidas em habilidades fundamentais <i>para governança (por exemplo, facilitação de acordos, mediação de conflitos)</i> ? | |

| | |
|--|--|
| • Você desenvolveu sistemas e mecanismos de valorização do conhecimento tradicional? | |
| • Você treinou representantes de detentores de direitos e interessados diretos sobre questões de governança para áreas protegidas? | |
| 3.3 Para desenvolver, aplicar e transferir tecnologias apropriadas para áreas protegidas. | |
| • Você desenvolveu, usou ou difundiu tecnologia apropriada para mapeamento, inventários biológicos e análises rápidas para <i>identificar e demarcar áreas e territórios que sejam ou possam ser voluntariamente conservados</i> ? | |
| 3.4 Para garantir a sustentabilidade financeira de áreas protegidas e sistemas nacionais e regionais de áreas protegidas. | |
| • Você melhorou o financiamento sustentável do seu sistema de áreas protegidas ao incluir áreas voluntariamente protegidas e/ou remover barreiras jurídicas à sua inclusão? | |
| 3.5 Para fortalecer a comunicação, a educação e a conscientização do público. | |
| • Você avançou em identificar a <i>governança</i> como tema central para os programas de educação, sensibilização e comunicação relacionados às áreas protegidas? | |
| • Você estabeleceu ou fortaleceu mecanismos de comunicação com os principais grupos-alvo, incluindo povos indígenas e comunidades locais, <i>sobre questões e oportunidades de governança</i> ? | |
| • Você produziu materiais de divulgação pública <i>voltados a questões de governança</i> em áreas protegidas? | |
| • Você implementou programas públicos de divulgação que <i>incluam informações sobre questões de governança</i> ? | |
| • Você melhorou a comunicação, a educação e a conscientização sobre os princípios da <i>boa governança de áreas protegidas</i> ? | |
| 4.1 Para desenvolver e adotar padrões mínimos e melhores práticas para sistemas nacionais e regionais de áreas protegidas. | |
| • Existe um sistema em funcionamento para monitorar <i>melhorias na governança</i> alcançadas através do PoWPA? | |
| • Você desenvolveu padrões e melhores práticas de governança de áreas protegidas, <i>inclusive durante seleção, criação, planejamento e implementação da gestão</i> ? | |
| • Você colaborou com outras Partes e organizações relacionadas para testar, analisar e promover melhores práticas e padrões mínimos <i>para a governança de áreas protegidas</i> ? | |
| 4.2 Para avaliar e melhorar a eficácia da gestão de áreas protegidas. | |
| • Você melhorou a eficácia da gestão <i>via melhoria de tipo e qualidade da governança</i> , inclusive por meio de aplicação da lei, relações com interessados diretos, etc.? | |
| 4.3 Para avaliar e monitorar o estado e as tendências das áreas protegidas. | |
| • Você desenvolveu um banco de dados para áreas protegidas que incluía <i>informações sobre governança (tipo e qualidade)</i> ? | |
| • Você tem um sistema de informações geográficas (SIG) e/ou tecnologias de sensoriamento remoto <i>totalmente integrados aos dados de governança sobre a paisagem terrestre e marinha</i> ? | |
| 4.4 Para garantir que o conhecimento científico contribua para o estabelecimento e a efetividade das áreas protegidas e dos sistemas de áreas protegidas. | |
| • Você identificou necessidades fundamentais de pesquisa <i>em matéria de governança de áreas protegidas</i> ? | |
| • Você realizou pesquisas sobre questões socioeconômicas centrais que sejam pertinentes à <i>governança de áreas protegidas</i> ? | |
| • Você divulgou resultados de pesquisa sobre <i>governança de áreas protegidas</i> ? | |
| • Você revisou <i>configurações de governança e/ou plano de manejo e práticas com base no monitoramento da governança e/ou em resultados de pesquisa</i> ? | |

Tabela 17. Indicadores relacionados a governança, coerentes com decisões da CDB adotadas fora do PoWPA e/ou coerentes com o PoWPA, mas ainda não incluídas em seu Perfil Nacional sobre Implementação⁴⁰¹

As perguntas a seguir são derivadas diretamente das decisões da CDB indicadas na linha correspondente da segunda coluna. Foram acrescentados alguns termos específicos e observações explicativas, como “APIs” ou “povos indígenas” em lugar de “comunidades indígenas”, para estabelecer a ligação com a terminologia e o processo descritos neste documento; estão em *italico*. Perguntas consideradas coerentes com o PoWPA, mas ainda não introduzidas no Perfil Nacional sobre sua Implementação, (Tabela 16) estão totalmente em *italico*.

| Perguntas | Decisão da CDB relacionada | Análise |
|---|---|---------|
| Governança de áreas protegidas e biodiversidade em geral | | |
| Seu país apresenta uma tendência <i>positiva</i> na gestão equitativa ⁴⁰² de áreas protegidas? | Decisão XI.3 – indicador fundamental para a Meta 11 de Aichi (“pronto para uso”) | |
| <i>Foi implementada alguma ação para melhorar as políticas de boa governança de áreas protegidas</i> ⁴⁰³ (por exemplo, fortalecer mecanismos participativos de tomada de decisões, garantir clareza da direção da gestão e análise regular do desempenho, melhorar a transparência e a prestação de contas, promover instituições equitativas de solução de disputas)? | Coerente com o PoWPA, mas ainda não incluída no seu Perfil Nacional sobre Implementação. | |
| Você experimentou alguma redução nas tendências a conflitos relacionados aos recursos naturais (e <i>áreas protegidas</i>)? | Decisão XI.3 – indicador fundamental para a Meta 14 de Aichi (indicador adicional disponível para as Partes para uso em nível nacional). | |
| Foram desenvolvidos e adotados métodos, critérios e indicadores para a governança de áreas protegidas? | Coerente com o PoWPA, mas ainda não incluída em seu perfil Nacional sobre Implementação. | |
| <i>Os povos indígenas, as comunidades locais e outros detentores de direitos e interessados diretos foram envolvidos na análise e no exame do PoWPA para o seu país? Em caso afirmativo, como? Isso produziu um plano para melhorar a governança? O plano está sendo implementado?</i> | Coerente com PoWPA, mas ainda não incluída no seu perfil Nacional de implementação. | |
| Os <i>detentores de direitos e interessados diretos</i> – incluindo povos indígenas e comunidades locais, mulheres e jovens – estão envolvidos no planejamento e na implementação de Estratégias Nacionais e Planos de Ação para Biodiversidade, e estão contribuindo para a concretização do Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020? | Decisão XI.2, A.4 | |

⁴⁰¹ Este quadro foi compilado em colaboração com Holly Shrumm, Maurizio Farhan Ferrari e Ashish Kothari.

⁴⁰² Este conceito foi introduzido na Meta 11 do Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2012 da CDB e é um equivalente lógico ao de governança equitativa.

⁴⁰³ Ver a Tabela 8 deste volume.

| Respeitar os direitos | | |
|--|--|--|
| Os direitos e responsabilidades jurídicos e consuetudinários <i>a terra, água e recursos naturais</i> são levados em conta e <i>respeitados</i> na medida em que povos indígenas e comunidades locais participam da gestão de áreas protegidas? Em caso afirmativo, como? | Esta linguagem vai além do texto existente no PoWPA, mas é coerente com a Decisão IX.18 , parágrafo 6 d. | |
| Quais são o estado e as tendências nas mudanças de uso da terra e na posse da terra nos territórios tradicionais de povos indígenas e comunidades locais (<i>e, particularmente, em áreas protegidas e APIs</i>)? | Decisão X.43 (i) e Decisão XI.3 - Indicador fundamental da Meta 18 de Aichi (precisa ser mais desenvolvido para estar pronto para uso) | |
| Existem tendências positivas na prática de profissões tradicionais compatíveis com o uso sustentável da biodiversidade <i>dentro e em torno de áreas protegidas</i> ? | Decisão X.43 (ii) e Decisão XI.3 – indicador fundamental da Meta 18 de Aichi (precisa ser mais desenvolvido para estar pronto para uso) | |
| Você está apoiando, quando é o caso, a organização de <i>povos indígenas e comunidades locais</i> para que desenvolvam seus próprios planos e protocolos comunitários e participem de diálogos nacionais e internacionais relativos à CDB? | Decisão XI.14 Progresso na implementação do Artigo 8 (j), parágrafo 8 | |
| Foram identificadas melhores práticas para promover o consentimento livre, prévio e informado , ou aprovação e envolvimento na criação, na expansão, na governança e na gestão de áreas protegidas, incluindo as áreas marinhas protegidas, que possam afetar povos indígenas e comunidades locais? | Decisão XI.14 Artigo 10 com foco em 10 (c), parágrafo 10 (c), subparágrafo i. (Vai além das exigências atuais do PoWPA.) | |
| Territórios e áreas voluntariamente conservados | | |
| Você está fortalecendo o reconhecimento e o apoio às abordagens com base na comunidade à conservação e ao uso sustentável da biodiversidade <i>in situ</i> , incluindo <i>territórios e áreas conservados</i> por povos indígenas e comunidades locais e outras áreas dentro de tipos de governança da UICN? | Decisão XI.24 , parágrafo 1 (e) | |
| <i>Você está reconhecendo e apoiando devidamente</i> medidas voluntárias de conservação baseadas em áreas ou territórios tomadas por povos indígenas, comunidades locais e proprietários privados (<i>por exemplo, através de seus próprios planos e protocolos ou pela inscrição em registros nacionais e internacionais de ICCAs ou quaisquer outros meios eficazes</i>)? | Coerente com o PoWPA e a Meta 11 de Aichi, e coerente com a Decisão XI.14 . Progresso na implementação do artigo 8j, parágrafo 8; Decisão XI.24 , parágrafo 1 (e) e Decisão XI.24 , parágrafo 10. | |
| Qual é a tendência geral de reconhecimento e apoio às medidas de conservação voluntárias baseadas em áreas ou territórios (<i>incluindo áreas-chave</i>)? | Coerente com o PoWPA, mas ainda não incluída no Perfil Nacional; em consonância com a Decisão XI.24 , parágrafo 1 (e). | |

| | | |
|---|--|--|
| de conectividade e outros locais de particular importância para a biodiversidade)? | | |
| A responsabilidade por propor, designar e manejar APs pode ser assumida <i>de direito e/ou de fato</i> por autoridades governamentais em diferentes níveis administrativos (por exemplo, distrito, município)? | Coerente com o PoWPA, mas ainda não incluída no seu perfil Nacional sobre a Implementação. | |
| A responsabilidade por propor, designar e manejar APs pode ser assumida <i>de direito e/ou de fato</i> por atores não governamentais (por exemplo, ONGs, proprietários particulares de terras, povos indígenas e comunidades locais)? | Coerente com o PoWPA, mas ainda não incluída no seu perfil Nacional sobre a Implementação. | |
| A aplicação de conhecimentos tradicionais e uso sustentável consuetudinário é incentivada, e os protocolos comunitários são promovidos em áreas protegidas, incluindo as áreas protegidas marinhas, conforme a necessidade? | Decisão XI.14 , Artigo 10, com foco em 10 (c), parágrafo 10 (c) subparágrafos ii e iii. | |
| Você está promovendo a participação plena e efetiva de comunidades indígenas e locais, e o uso de conhecimentos e práticas tradicionais pertinentes em atividades adequadas de restauração de ecossistemas ? | Decisão XI.16 , parágrafo 1 (g). | |
| ICCA's | | |
| Têm sido promovidas e fortalecidas iniciativas, com base na comunidade, que melhorem o uso tradicional sustentável – em especial, territórios e áreas de povos indígenas e comunidades locais e suas instituições governamentais conservadas? | Decisão XI.14 Artigo 10 com foco em 10 (c), parágrafo 10 (b) | |
| As práticas ou políticas de uso sustentável consuetudinário – em especial, os territórios e áreas conservados de povos indígenas e comunidades locais e suas instituições de governança – foram incorporados a estratégias de biodiversidade e planos de ação nacionais para manter os valores bioculturais e alcançar o bem-estar humano? | Decisão XI.14 Artigo 10 com foco em 10 (c), parágrafo 10 (a). | |
| Você está apoiando, quando é o caso, comunidades indígenas e locais para que documentem, mapeiem e registrem seus territórios e áreas conservados por povos indígenas e comunidades, de acordo com a legislação nacional, e para que preparem e implementem seus planos de conservação pela comunidade? | Decisão XI 14 , Progresso na implementação do Artigo 8j, parágrafo 9. | |
| Você está apoiando o uso voluntário do Registro de Áreas Conservadas por Povos Indígenas e Comunidades , gerido pelo | Decisão XI.24 , parágrafo 1 (e). | |

| | | |
|--|--|--|
| Centro Mundial de Monitoramento da Conservação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente? | | |
| Você está promovendo o desenvolvimento de registros locais (nacionais) de áreas e territórios conservados por povos indígenas e comunidades? | Decisão XI.24 , parágrafo 10. | |
| Você analisou as melhores práticas (por exemplo, políticas, leis) para possibilitar que <i>povos</i> indígenas e comunidades locais identifiquem, designem, governem, manejem e conservem de forma voluntária áreas protegidas e sítios sagrados , como forma de manter seu uso tradicional sustentável? | Decisão XI.14 , não editada. Anexos Tarefa 15 bis (ainda em suspensão). | |

Imagem

© G. Feuillet e Parque Amazônico da Guiana, 2012.

No momento em que enviamos este volume à impressão, a humanidade e todas as outras formas de vida na Terra enfrentam perigos sem precedentes, principalmente com as crises de uma nova onda – causada pelo homem – de extinção da biodiversidade, e os efeitos cada vez mais intensos das mudanças climáticas. Já deveríamos saber o que é preciso fazer para conservar a vida na Terra e proteger o nosso próprio futuro como espécie. Porém, muitas vezes deixamos de agir, em parte porque nossos sistemas de governança ainda não são eficazes diante desses desafios globais. Será que o progresso na governança em nível de sistemas de áreas e sítios protegidos pode inspirar nossos líderes essa assumirem a tarefa em nível global?

Principais fontes, referências e leituras complementares

Abrams, P., G. Borrini-Feyerabend, J. Gardner and P. Heylings, *Evaluating Governance — A Handbook to Accompany a Participatory Process for a Protected Area*, Report for Parks Canada and CEESP/CMWG/TILCEPA, 2003.

Adams, J. and T. McShane, *The Myth of Wild Africa*, Norton and Company, New York, NY (USA), 1992.

Adams, W. M., *Against Extinction – the story of conservation*, Earthscan, London, 2004.

Alba, J., “Spain: Somiedo Natural Park bringing ‘everything to life’”, in Dudley N. and S. Stolton (eds.), *Protected Landscapes and Wild Biodiversity*, Values of Protected Landscapes and Seascapes Series, 3:27-333, IUCN and GIZ, Gland (Switzerland), 2012.

Alden Wily, L., *Why we much accelerate the security of commons’ tenure*, Opinion piece for International Land Coalition and the Rights and Resources Initiative, 2012.

Alden Wily, L., *The tragedy of public lands: The fate of the commons under global commercial pressure*, CIRAD and International Land Coalition, Rome, 2011.

Amend, S. and T. Amend, *National Parks Without People? The South American Experience*, IUCN, Quito, 1995.

ASATRIZY y J.C. Riascos de la Peña *UMU-KAJA YEPA, Territorio de la asociación de autoridades tradicionales indígenas de la zona de Yapú, Vaupés, Colombia*, Informe para Cenesta, UICN TILCEPA y GTZ, 2008.

Australian Government, Department of Sustainability, Water, Environment, Population and Communities, official web site: *Indigenous Protected Areas*, consultado en 2012.

Aylwin, J. and X. Quadra, *Los Desafíos de la Conservación en los Territorios Indígenas en Chile*, Observatorio de los Derechos de los Pueblos Indígenas, Temuco (Chile), 2011.

Baird, I. B., *Local Ecological Knowledge And Small-Scale Freshwater Fisheries Management In The Mekong River In Southern Laos*, 1999 (documento consultado en internet, 2013).

Balloffet, N.M. and A.S. Martin, *Governance Trends in Protected Areas: Experiences from the Parks in Peril Program in Latin America and the Caribbean*, Parks in Peril Innovations in Conservation Series, The Nature Conservancy, Arlington (Virginia, USA), 2007.

Barrow, E. and M. Murphree, *Community conservation – from concept to practice: a practical framework*, manuscrito, sem data.

Barton, T., G. Borrini-Feyerabend, A. de Sherbinin and P. Warren, *Our People, Our Resources. Supporting rural communities in participatory action research on population dynamics and the local environment*, IUCN, Gland (Switzerland), 1997.

Bassi, M. and B. Tache, "The Borana conserved landscape, Ethiopia", in Amend, T., J. Brown, A. Kothari, A. Phillips and S. Stolton, (eds.) *Protected Landscapes and Agrobiodiversity Values*, Values of Protected Landscapes and Seascapes Series, 1:105-115, IUCN & GTZ, Gland and Eshborn, 2008.

Bassi, M. and B. Tache, "The Community Conserved Landscape of the Borana Oromo, Ethiopia: Opportunities and Problems", *Management of Environmental Quality*, 22, 2:174-186, 2011.

Bassi, M., "The making of unsustainable livelihoods – An on-going tragedy in the Ethiopian drylands", *Policy Matters*, 10:7-12, 2000.

Beltran J., *Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas: Principles, Guidelines and Case Studies*, Best Practice Protected Areas Guidelines Series no.4, IUCN Gland (Switzerland), 2000.

Bennett, A.F., *Linkages in the Landscape: The Role of Corridors and Connectivity in Wildlife Conservation*, IUCN, Gland (Switzerland) and Cambridge (UK), 1999.

Bezaury-Creel J. E., J. Fco. Torres, L. M, Ochoa-Ochoa and M. Castro-Campos, *Áreas naturales protegidas y otros espacios destinados a la conservación, restauración y uso sustentable de la biodiversidad en México*, mapa preparado para The Nature Conservancy-México, México D.F., 2011.

BirdLife International, *Monitoring Important Bird Areas: a global framework*. Version 1.2, BirdLife International, Cambridge, UK, 2006.

Bishop K., N. Dudley, A. Phillips and S. Stolton (eds.), *Speaking a Common Language – The uses and Performance of the IUCN System of Management Categories for Protected Areas*, IUCN, 2004.

Blomley, R., F. Nelson, A. Martin and M. Ngobo, *Community Conserved Areas: A review of status and needs in selected countries of central and eastern Africa*, Report for TILCEPA, 2007.

Borrini-Feyerabend, G., *Collaborative Management of Protected Areas, Tailoring the Approach to the Context*, IUCN, Gland (Switzerland), 1996.

Borrini-Feyerabend, G., "Governance of protected areas: innovations in the air", *Policy Matters*, 12: 92-101, 2003.

Borrini-Feyerabend, G., Banuri T., Farvar M. T., Miller K. and A. Phillips, "Indigenous and local communities and protected areas: rethinking the relationship", *Parks*, 12, 2: 5-15, 2002.

Borrini-Feyerabend, G. and N. Dudley, *Les Aires Protégées a Madagascar: bâtir le systeme a partir de la base*, Relatório para a UICN e a Comissão SAPM, Madagascar, 2005.

Borrini-Feyerabend, G. and M. T. Farvar, *Participatory Evaluation of the Participatory Management of the Galapagos Marine Reserve (Ecuador)*, Report for Parque Nacional Galapagos, disponível em inglês e espanhol em gbf@cenesta.org, 2001.

Borrini-Feyerabend, G. and M. T. Farvar, *Gouvernance locale des ressources naturelles et développement durable— Vers une stratégie nationale a Madagascar*, Report for Fondation Tany Meva, PPD FMAM Madagascar & GIP/GGCDRN, disponível em francês em gbf@cenesta.org, 2011.

Borrini-Feyerabend, G., Kothari, A. and Oviedo, G. *Indigenous and Local Communities and protected areas: Towards Equity and Enhanced Conservation*, IUCN Best Practice Guidelines for Protected Area Series no. 11, Gland (Switzerland) and Cambridge (UK), 2004a.

Borrini-Feyerabend, G. and J. Ironside, "Communities and biodiversity in Cambodia — options for policies and action whose time has come", *Cambodian Journal of Natural History*, 2: 95-108, 2013.

Borrini-Feyerabend, G., J. Johnston and D. Pansky, "Governance of protected areas", pages 116-145 in Lockwood, M., A. Kothari and G. Worboys (eds.), *Managing Protected Areas: a Global Guide*, Earthscan, London, 2006.

Borrini-Feyerabend, G. and O. Hamerlynck, *Réserve de Biosphere Transfrontiere du Delta du Sénégal— Proposition de Gouvernance Partagée*, Report for the International Union for the Conservation of Nature, January 2012; disponível em francês em gbf@cenesta.org.

Borrini-Feyerabend, G., M. Pimbert, M. T. Farvar, A. Kothari and Y. Renard, *Sharing Power: A Global Guide to Collaborative Management of Natural Resource*, Earthscan, London, 2004b (reimpressão 2007).

Borrini-Feyerabend, G. et al., *Bio-cultural Diversity Conserved by Indigenous Peoples & Local Communities: Examples & Analysis*, IUCN/CEESP and CENESTA, Tehran, 2010 (reimpresión 2012)

Bowden, "Tribal lands", *The National Geographic*, 2010.

Brown, J. L. and B.A. Mitchell, "Stewardship: a working definition", *Environments*, 26, 1:8-17, 1998.

Buchecker, M., M. Hunziker and F. Kienast, "Participatory landscape development: overcoming social barriers to public involvement", *Landscape and Urban Planning*, 63:29-46, 2003.

Cadman, M., C. Petersen, A. Driver, N. Sekhran, K. Maze, S. Munzhedzi, S., *Biodiversity for Development: South Africa's landscape approach to conserving biodiversity and promoting ecosystem resilience*, South African National Biodiversity Institute, Pretoria. 2010.

Campese, J., G. Borrini-Feyerabend, M. de Cordova, A. Guigner and G. Oviedo (eds.), *Conservation and Human Rights*, special issue of *Policy Matters*, July 2007.

Campese, J., T. Sunderland, T. Greiber, and G. Oviedo (eds.), *Rights-based approaches: Exploring issues and opportunities for conservation*, CIFOR and IUCN, Bogor (Indonesia), 2009.

Canadian Parks Council, *Aboriginal Peoples and Canada's Parks and protected areas*, disponível na internet, última atualização: 2011.

Carpinetti, B. and G. Oviedo, "Mapuche indigenous people in the Lanin National Park, Argentina", page 541 in Lockwood et al., 2006.

Cernea, "Population displacement inside protected areas: a redefinition of concepts in conservation policies", *Policy Matters*, 14:8-26, 2006.

Chambers, R., *Rural Appraisal: Rapid, Relaxed and Participatory*, IDS Discussion Paper 311, Brighton (UK), 1992.

Charles, A. and L. Wilson, "Human dimensions of Marine Protected Areas", *ICES Journal of Marine Science*, 66:6-15, 2009.

Chatty, D. and M. Colchester (eds.), *Conservation and Mobile Indigenous Peoples*, Volume 10, Studies in Forced Migration, Berghahn Books, Oxford (United Kingdom) and New York, NY (USA), 2002.

Chicaiza, G., *Mining Conflict in Cordillera del Cóndor*, Accion ecologica, consultado na internet, 2012.

Cinner, J. C., X. Basurto, P. Fidelman, J. Kuange, R. Lahari and A. Mukminin, "Institutional designs of customary fisheries management arrangements in Indonesia, Papua New Guinea, and Mexico", *Marine Policy*, 36, 1:278-285, 2012.

Colchester, M., *Salvaging Nature—Indigenous peoples, protected areas and biodiversity conservation*, World Rainforest Movement and Forest Peoples Programme, Moreton in Marsh (United Kingdom), 2003.

Commission SAPM (Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts de Madagascar), *Capitalisation des expériences et des acquis en matière de gouvernance des aires protégées en cogestion et des aires protégées communautaires a Madagascar*, Ministère de l'Environnement, des Forêts et du Tourisme de Madagascar, Antananarivo, 2009.

Confederation Mapuche de Neuquen, *Del co-manejo a la gobernanza en el Parque Lanin*, disponível na internet, CAPI Local, 2009.

Corporación Ecozoica, Project reports, 2011, disponível em espanhol em jcriascos@ecozoica.org.

Corrigan, C. and A. Granziera, *A Handbook for the Indigenous and Community Conserved Areas Registry*, UNEP-WCMC, Cambridge (UK), 2010.

Cronkleton, P., P. Leigh Taylor, D. Barry, S. Stone-Jovicich and M. Schmink, *Environmental Governance and the Emergence of Forest-Based Social Movements*, CIFOR, Bogor (Indonesia), 2008.

Crook, R. and J. Manor, *Democratic Decentralization*, OED Working Paper Series no. 11, The World Bank, Washington DC, 2000.

Cumming, G. S., D. H. M. Cumming, and C. L. Redman, "Scale mismatches in social-ecological systems: causes, consequences, and solutions", *Ecology and Society*, 11(1):14, 2006.

Davey, A., *National System Planning for Protected Areas*, IUCN/WCPA Best Practice Protected Area Guidelines no. 1, IUCN Gland (Switzerland) and Cambridge (UK), 1998.

De Cosse, P., P. M. Thompson, I. U. Ahmad, R.A. Sharma and A. H. Mazumder, *Protected Area Co-management Where People and Poverty Intersect – Lessons from Nishorgo in Bangladesh*, USAID, Dakha, 2012.

Dearden, P., M. Bennett and J. Johnston, "Trends in global protected area governance 1992-2002", *Environmental Management*, 36, 1: 89-10, 2005.

Diamond, J., *Collapse: How societies choose to fail or survive*, Penguin Books, London, 2005.

Diegues, A. C., *The Myth of Untamed Nature in the Brazilian Rainforest*, NUPAUB, São Paulo (Brasil), 1998.

Diehl, C. and A. Lang, *Transboundary Management of Natural Resources Neusiedler See / Fertő-Tó*, 2001; available on line, accessed 2013.

Dieng, N. and S. Ndiaye, "Reconnaissance et Soutien des APACs au Sénégal", estudio de caso nacional para Kothari *et al.*, 2012.

Dudley, N., *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, IUCN, Gland (Switzerland), 2008.

Dudley, N., *Authenticity in Nature*, Earthscan, London, 2011.

Dudley, N. and S. Stolton, *Company Reserves: Integrating biological reserves owned and managed by commercial companies into the global protected areas network – a review of options*, white paper for WWF International, WWF International, Gland (Switzerland), 2007.

Eagles, P. F. J., "Governance of recreation and tourism partnerships in parks and protected areas", *Journal of Sustainable Tourism*, 17, 2: 231-248, 2009.

Erg, B., M. Vasilijevic and M. McKinney (eds.), *Initiating Effective Transboundary Conservation—a practitioner's guidelines based on the experience of the Dinaric Arc*, IUCN, Gland (Switzerland) and Belgrade, 2012.

European Environmental Agency, *Report on Protected Areas in Europe*, versão sem editar, disponível na internet, consultada em 2012.

Fabricious, C., "The Makuleke story, South Africa", página 537 emn Lokwood *et al.*, 2006.

Fédération des Parcs Naturels Régionaux, "French regional nature parks", página 530 em Lockwood *et al.*, 2006.

Figgis, P., *Conservation on Private Lands: the Australian Experience*, IUCN, Gland (Switzerland) and Cambridge (UK), 2004.

Folke, C., T. Hahn, P. Olsson, and J. Norberg, "Adaptive governance of social-ecological knowledge", *Annual Review of Environment and Resources*, 30:441-473, 2005.

French Republic, *Loi relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux*, April 14, 2006.

Goodland, R. and C. Wicks, *Mining or Food?*, Working Group on Mining in the Philippines, London, 2008.

Goodman, P.S., B. James and L. Carlisle, "Wildlife utilisation: its role in fostering biodiversity conservation in KwaZulu-Natal", pages 21-31 in Pierce, S. M., R. M. Cowling, T. Sandwith and K.

Mackinnon (eds.), *Mainstreaming Biodiversity in Development: Case Studies from South Africa*, The World Bank, Washington, D.C., 2002.

Govan, H. (ed.), *Status and potential of locally-managed marine areas in the South Pacific: meeting nature conservation and sustainable livelihood targets through wide-spread implementation of LMMAs*. SPREP/WWF/WorldFish-Reefbase/CRISP, 2009.

Govan, H. with A. Tawake, K. Tabunakawai, A. Jenkins, A. Lasgorceix, E. Techera, H. Tafea, J. Kinch, J. Feehely, P. Ifopo, R. Hills, S. Alefaio, S. Meo, S. Troniak, S. Malimali, S. George, T. Tauaefa, and T. Obed, *Community Conserved Areas: A review of status & needs in Melanesia and Polynesia*, Report for Cenesta, IUCN/CEESP and GEF-SGP, 2009.

Graham, J., B. Amos and T. Plumptre, *Governance principles for protected areas in the 21st century, a discussion paper*, Institute on Governance in collaboration with Parks Canada and Canadian International Development Agency, Ottawa, 2003.

Gravez, V., P. Heylings, C. Rivadeneira y N. Zambrano, *Gobernanza en las Áreas Protegidas Marinas y Costeras: el caso del Ecuador*, Fundación Futuro Latinoamericano, Quito, 2011.

Gugíc, G., D. Župan and I. Zupan, "Croatia: The floodplain ecosystem of the Central Sava River Basin", in N. Dudley and S. Stolton (eds.), *Protected Landscapes and Wild Biodiversity*, Values of Protected Landscapes and Seascapes Series vol. 3, IUCN and GIZ, Gland (Switzerland), 2012.

Hayes, T. M. "Parks, people, and forest protection: an institutional assessment of the effectiveness of protected areas", *World Development*, Vol. 34, No. 12, pp. 2064-2075, 2006.

Hewlett, D., *Community participation in local decision-making in protected areas: the case of the New Forest National Park*, Hampshire, UK, PhD thesis for Bournemouth University, UK, 2010.

Hewlett, D. and J. Edwards, "Beyond prescription: community engagement in the planning and management of National Parks as tourist destinations", *Tourism Planning & Development*, 10: 1, 2013.

Heylings, P. and M. Bravo, "Survival of the fittest? Challenges facing the co-management model for the Galapagos Marine Reserve", *CM News*, 5:10-13, IUCN/CEESP, 2001.

Heylings, P. and M. Bravo, "Evaluating governance: A process for understanding how co-management is functioning, and why, in the Galapagos Marine Reserve", *Ocean and Coastal Management*, 50: 174-208, 2007.

Hoffman, B., S. Roeger, S. Stolton and P. Wise, "Australia: Dhimurru, looking after one land and sea" in Dudley and Stolton, 2012.

Hoole, A. and F. Berkes, "Breaking down fences: recoupling social-ecological systems for biodiversity conservation in Namibia", *Geoforum*, 41: 304-317, 2009.

Inejih O.A., and K. Sall, "Joal-Fadjouth-an ICCA at the heart of a marine protected area under shared governance", page 57 in Borrini-Feyerabend et al., 2010.

Institute on Governance, *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century*, Discussion paper for Parks Canada, Parks Canada, Ottawa, 2002.

IUCN, UNEP and WWF, *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*, IUCN, Gland (Switzerland), 1980.

IUCN, *Durban Accord*, IUCN World Parks Congress V, Gland (Switzerland), 2003a.

IUCN, Governance Stream at the Vth World Parks Congress, World Parks Congress V, Durban, 2003b.

IUCN, Emerging Issues: Workshop Stream III: Governance of protected areas – New Ways of Working Together, Annex 1: Private Protected Area Action Plan, IUCN World Parks Congress V, 2003c.

IUCN, *Durban Action Plan*, IUCN World Parks Congress V, Gland (Switzerland), 2004.

Jackson, W. J. and A. W. Ingles, *Participatory techniques for community forestry. A Field Manual*, IUCN, Gland (Switzerland) and Cambridge (UK) and WWF, Gland (Switzerland), 1998.

Jaireth, H. and D. Smyth, *Innovative Governance*, Ane Books, Delhi, 2003.

Janki, M., "A Rights-based Approach in Protected Areas", pages 87-110 in Greiber, T. (ed.), *Conservation with Justice. A Rights-based Approach*, IUCN, Gland (Switzerland), 2009.

Janki, M. and C. Sose, "The WaiWai protected area – our land, our life", in Bosselman, K., R. Engel and P. Taylor, *Governance for Sustainability*, IUCN Environmental Policy and Law Paper no. 70, Gland (Switzerland) and Bonn (Germany), 2008.

Jennings, M. D., "Gap analysis: concepts, methods, and recent results", *Landscape Ecology*, 15, 1: 5-20, 2000.

Johnston, J., "Cooperative management with Aboriginal Peoples in Canada's national parks", página 533 em Lockwood *et al.*, 2006.

Jonas, H., A. Kothari and H. Shrumm, *Legal and Institutional Aspects of Recognizing and Supporting Conservation by Indigenous Peoples and Local Communities*, The ICCA Consortium, Kalpavriksh and Natural Justice, Sabah (Malaysia), 2012.

Jones, P. J. S., W. Qiu and E. M. De Santo, *Governing Marine Protected Areas – Getting the balance right*, UNEP, Nairobi, 2011.

Kishor, N. and K. Rosenbaum, *Assessing and Monitoring Forest Governance: A user's guide to a diagnostic tool*, Program on Forests (PROFOR), Washington DC, 2012.

Kitthananan, A., "Conceptualizing governance: a review", *Journal of Societal & Social Policy*, 5, 3:1-19, 2006.

Klůvankov-Oravsk, T., V. Chobotov, I. Banaszak, L. Slavikova and S. Trifunovova, "From government to governance for biodiversity: the perspective of Central and Eastern European transition countries", *Environmental Policy and Governance*, 19, 186-196, 2009.

Kohli, K. and S. Bhutani, *Common Concerns: An Analysis of the role and functioning of Biodiversity Management Committees under India's Biodiversity Law*, Kalpavriksh and Foundation for Ecological Security, Pune (India), 2012.

Kothari, A., "Protected areas and people: the future of the past", *Parks*, 17, 2:23-34, 2006.

Kothari, A., R. V. Anuradha, N. Pathak and B. Taneja (eds.), *Communities and Conservation: Natural Resource Management in South and Central Asia*, Sage Publications, New Delhi and London, 1998.

Kothari, A. with C. Corrigan, H. Jonas, A. Neumann, and H. Shrumm (eds.), *Recognising and Supporting Territories and Areas Conserved by Indigenous Peoples And Local Communities: Global Overview and National Case Studies*, CBD Technical Series no. 64, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, ICCA Consortium, IUCN/TILCEPA, Kalpavriksh and Natural Justice, SCBD, Montreal (Canada), 2012.

Langhammer, P. F., M. I. Bakarr, L. A. Bennun, T. M. Brooks, R. P. Clay, W. Darwall, N. De Silva, G. J. Edgar, G. Eken, L. D. C. Fishpool, G A. B. da Fonseca, M. N. Foster, D. H. Knox, P. Matiku, E. A. Radford, A. S. L. Rodrigues, P. Salaman, W. Sechrest and A. W. Tordoff, *Identification and Gap Analysis of Key Biodiversity Areas: Targets for Comprehensive Protected Area Systems*, IUCN Best Practice Protected Area Guidelines no. 15, Gland (Switzerland), 2007.

Langholz L. J. and J. P. Lassoie, "Perils and Promise of Privately Owned Protected Areas", *BioScience* 51 (12): 1079-1085, 2001.

Langholz, J. & W. Krug, "New forms of biodiversity governance: Non-State actors and the private protected area action plan", *Journal of International Wildlife Law and Policy*, 7:1-21, 2004.

Lausche, B., *Guidelines for Protected Area Legislation*, IUCN, Gland (Switzerland), 2011.

Lausche, B., D. Farrier, J. Verschuuren, A. La Viña, A. Trouwborst, C-H Born and L. Aug, *The Legal Aspects of Connectivity Conservation, Volume 1 – A Concept Paper*, IUCN, Gland (Switzerland), 2013.

Leisher, C., P. van Beukering and L. M. Scherl, *Nature's Investment Bank: How Marine Protected Areas Contribute to Poverty Reduction*, The Nature Conservancy, Arlington (Virginia, USA), 2007.

Lempinen, M., *The activity, progressiveness and consistency of the human rights policy of Finland: the rights of indigenous people*, Abo Akademi University, Institute for Human Rights, 2008.

Leverington, F, M. Hockings, H. Pavese, A. Lisle and K. Lemos-Costa, "A Global Analysis of Protected Area Management Effectiveness", *Environmental Management*, publicado na internet, 2010.

Li Bo, Y. Fangyi, M. Suo, Z. Zhongyun, S. Shan, S. Xiaoli, and L. Zhi, *Review of Community Conserved Area Studies in SW China*, Report for Cenesta, IUCN/CEESP and Sida, 2007.

Lim, T. M., *ICCA Recognition in the Philippines and its role in the achievement of Aichi Targets*, presentation delivered at the CBD Colloquium on ICCAs, CBD COP 11, Hyderabad (India), 13 October 2012.

Lockwood, M., "Good governance for terrestrial PAs: A framework, principles and performance outcomes", *Journal of Environmental Management*, 91: 754-766, 2010.

Lockwood, M., A. Kothari and G. Worboys (eds.), *Managing Protected Areas: a Global Guide*, Earthscan, London, 2006.

Lorenzi, S. and G. Borrini-Feyerabend "Special Protected Area Types: Indigenous and Community Conserved Areas Case study: Natural Park of the Ampezzo Dolomites (Italy)", Annex to Lausche, 2011.

Mallarach, J. M. (ed.), *Spiritual Values of Protected Areas of Europe*, consultado na internet, 2012.

Margules C. R. and R. L. Pressey, "Systematic conservation planning", *Nature*, 405: 243-253, 2000.

Margoulis, R. and N. Salafsky, *Measures of success: designing, managing and monitoring conservation and development projects*, Island Press, Washington, D.C., 1998.

Meinzen-Dick, R. and A. Knox, "Collective action, property rights, and devolution of natural resource management: a conceptual framework", manuscrito, consultado na Internet em 2012.

Melbourne Water, *The Water Source*, Infostream information sheet, 2002.

Merlo, M., R. Morandini, A. Gabrielli and I. Novaco, *Collective Forest Land Tenure and Rural Development in Italy: Selected Case Studies*, FO: MISC/ 89/10, FAO, Rome, 1989.

Ministry of Environment and Forests of India, Report of the Western Ghats Ecology Expert Panel, Part I, available on line, 2011.

Ministerio del Ambiente de Ecuador, *Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas 2007- 2016*, Proyecto Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP- FMAM), Quito, 2006.

Ministerio del Ambiente de Ecuador, *Plan de Acción para la Implementación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas de la Convención sobre la Diversidad Biológica*, disponible na internet, 2012.

Ministry of Environment of Namibia, *State of Protected Areas in Namibia – A review of progress and challenges*, Windhoek, 2010.

Mitchell, B. (ed.), *Private protected areas*, special issue of *Parks*, vol. 15 (2), 2005.

Molnar, A., S. Scherr and A. Khare, *Who conserves the world forests? Community driven strategies to protect forests and respect rights*, Forest Trends and Agricultural Partners, Washington DC, 2004.

Moore, P. X. Zhang and R. Triraganon, *Natural Resource Governance Trainers' Manual*, IUCN, RECOFTC and SNV, Bangkok, 2011.

Murphree, M., "Synergizing conservation incentives: sociological and anthropological dimension of sustainable use", artigo apresentado em STAP Expert Workshop on the Sustainable Use of Biodiversity, Kuala Lumpur, Malásia, 24-26 de novembro de 1997.

Naghizadeh, N., A. Didari and M. T. Farvar, estudo de caso nacional sobre o Irã, em Kothari *et al.*, 2012.

Nepstad, D., S. Schwartzman, B. Bamberger, M. Santilli, D. Ray, P. Schlesinger, P. Lefebvre, A. Alencar, E. Prinz, G. Fiske and A. Rolla, "Inhibition of Amazon deforestation and fire by parks and indigenous lands", *Conservation Biology*, Volume 20, No. 1, 65-73 2006.

Nursey-Bray, "Social contexts and customary fisheries: marine protected areas and indigenous use, Australia", *Environmental Management*, 47, 4: 671-683, 2011.

Olsson, P., C. Folke, and F. Berkes, "Adaptive co-management for building social-ecological resilience", *Environmental Management*, 34, 1: 75-90, 2004.

Ostrom, E., *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge (UK), 1990.

Parks Canada and Haida Nation, *The Story of Gwaii Haanas Marine*, Queen Charlotte, BC, Canada, 2008.

Parks Canada and Haida Nation, *From Earth to Ocean*, DVD, sem data.

Parques Nacionales de Colombia, *Política de Participación Social en la Conservación*, Ministry of Environment of Colombia, Bogotá, 1999.

Paterson, A. R., "Clearing or clouding the discourse – a South African perspective on the utility of the IUCN protected areas governance typology", *South African Law Journal*, 127, 3: 490-514, 2010.

Paterson, A. R., *Bridging the gap between conservation and land reform: communally-conserved areas as a tool for managing South Africa's natural commons*, Thesis Presented in the Department of Public Law University of Cape Town, South Africa, 2011.

Pathak, N., *Community Conserved Areas in India – a Directory*, Kalpavriksh, Pune (India), 2009.

Pathak, N. and S. Bhushan, "Involving communities in conservation – a lost opportunity", *Citizen's News*, 2004.

Persha, L., A. Agrawal and A. Chhatre, "Social and ecological synergy: local rulemaking, forest livelihoods, and biodiversity conservation", *Science*, 331: 1606-1608, 2011.

Phillips, A., "Turning ideas on their head – the new paradigm for protected areas", pages 1-28 in Jaireth and Smyth, 2003.

Phillips, A., *Management Guidelines for IUCN Category V Protected Areas: Protected Landscapes/Seascapes*, IUCN, Gland (Switzerland), 2002.

Papayannis, T., "Managing the heritage of Mt Athos" in Mallarach, J-M., Papayannis, T. and Vaisanen, R. (eds.), *The Diversity of Sacred Lands in Europe*, IUCN Metsahallitus Natural Heritage Gland (Switzerland) and Vantaa (Finland), 2012.

Pimbert, M. and T. Wakeford, *PLA Notes 40 Deliberative Democracy and Citizen Empowerment*, IIED, London, 2001.

Ponce, C. F. y F. Gherzi, "Cordillera del Cóndor (Perú-Ecuador)", artigo preparado para a oficina sobre Áreas Protegidas Transfronteiriças na Corrente de Governança do V Congresso Mundial de Parques, Durban, África do Sul, 12-13 de setembro, 2003.

Porter-Bolland, L., Ellis, E., Guariguata, M., Ruiz-Mallen, I., Negrete-Yankelevich, S. and Reyes-Garcia, *Community Managed Forests and Forest protected areas, an Assessment of their Conservation Effectiveness across the Tropics, Forest Ecology and Management*, disponível na internet, Elsevier, 2011.

Posey, D. A. (ed.), *Cultural and Spiritual Values of Biodiversity*, UNEP, Nairobi and Intermediate Technology Publications, London, UK, 1999.

Reader, J., *Man on Earth*, Penguin Books, London, 1990.

República Francesa, *Loi relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux*, 14 de abril, 2006.

Riascos de la Peña, J.C. (ed.) with Zambrana, G., C. Silva Cynthia and P. Ormaza, *Caracterización de las áreas indígenas y comunitarias para la conservación en Bolivia, Ecuador y Colombia*, Informe para Cenesta, UICN/CEPAES y PPD FMAM, 2008.

Ribot, J. C., *Democratic Decentralization of Natural Resources*, World Resources Institute, Washington DC, 2004a.

Ribot, J. C., *Waiting for Democracy – The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*, World Resources Institute, Washington DC, 2004b.

Roughley, R. and S., Williams, *The Engagement of Indigenous Australians in Natural Resource Management: Key Findings and Outcomes from Land & Water Australia and the Broader Literature*, Report to Land & Water Australia, ACT, Canberra (Australia), 2007.

RRI (Rights and Resources Initiative), *What Rights? A Comparative Analysis of Developing Countries' National Legislation on Community and Indigenous Peoples' Forest Tenure Rights*, RRI, Washington DC, 2012.

Sandwith, T. S., S. Ranger and J. Venter, "Joining the dots: stewardship for connectivity conservation in the Cederberg Mountains, Cape Floristic Region, South Africa", in Worboys, G.I., W.L. Francis and M. Lockwood (eds.), *Connectivity Conservation Management: A global guide*, Earthscan. London, 2009.

Sandwith, T., C. Shine, L. Hamilton and D. Sheppard, *Transboundary protected areas for peace and co-operation*, IUCN, Gland (Switzerland), 2001.

SCBD (Secretariat Convention on Biological Diversity), *Biodiversity Issues for Consideration in the Planning, Establishment and Management of Protected Area Sites and Networks*, CBD Technical Series no 15, SCBD, Montreal (Canada), 2004.

SCBD (Secretariat of the Convention on Biological Diversity), *Global Biodiversity Outlook 3*, Montreal (Canada), 2010.

Sharma, U. R. , K. P. Oli and S. Chaudhary, "Governance and management effectiveness of the protected areas in the Kangchenjunga landscape", ICIMOD, Kathmandu, manuscrito disponível em oli@icimod.org, 2012.

Schiavetti, A., H. Torres de Oliveira, A. da Silva Lins, P. Santana Santos, "Analysis of private natural heritage reserves as a conservation strategy for the biodiversity of the cocoa region of the southern State of Bahia, Brazil", *Rev. Árvore*, 34 (4), 2010.

Schwartzman, S., A. Alencar, H. Zarin and A. P. Santos Souza, "Social Movements and Large-Scale Tropical Forest Protection on the Amazon Frontier: Conservation From Chaos", *Journal of Environment Development*, 19: 274, 2010.

Sibaud, P., *Opening Pandora's Box: The New Wave of Land Grabbing by the Extractive Industries and the Devastating Impact on Earth*, Gaia Foundation, London, 2012.

Sikor, T and J. Stahl (eds.), *Forests, people and rights: The rights-based agenda in international forestry*, Earthscan, London, 2011.

Smith, B., *Decentralization: the territorial dimension of the State*, George Allen and Unwin, London, 1985.

Smyth, D., "Indigenous protected areas, Australia", page 565 in Lockwood *et al.*, 2006.

Smyth, D. and C. Grant, Australia country case study, Annex to Kothari *et al.*, 2012.

Sobrevila, C., *The Role of Indigenous Peoples in Biodiversity Conservation: the natural but often forgotten partners*, The World Bank, Washington, D.C., 2008.

Solis Rivers, V., "Comarca Ngobe-Buglé, Panamá", página 568 em Lockwood *et al.*, 2006.

Stanciu, E. and A. Ionita, *Governance of Protected Areas in Eastern Europe: overview of different governance types, case studies, and lessons learned*, study commissioned to ProPark (Romania) by the German Federal Agency for Nature Conservation (BfN), 2013 (próximo a publicarse).

Steinmetz, R. *Ecological surveys, monitoring, and the involvement of local people in protected areas of Lao P. D. R.*, Evaluating Eden Series, Discussion Paper No. 13, IIED, London (U.K.), 2000.

Stevens, S. (ed.), *Conservation through Cultural Survival*, Island Press, Washington D.C., 1997.

Stevens, S., *The Mount Everest Region as an ICCA: Sherpa conservation stewardship of the Khumbu Sacred Valley, Sagarmatha (Chomolungma/Mt. Everest) National Park and Buffer Zone*, Report for Cenesta, IUCN/CEESP and GIZ, 2008.

Stolton, S. and N. Dudley, *Company Reserves*, WWF International, Gland (Switzerland), 2007.

Surkin, J., *Natural Resource Governance, Empowerment and Poverty Reduction: Learning from practice*, IUCN, Gland, Switzerland, 2011.

Swift, B., V. Arias, S. Bass, C. M. Chacón, A. Cortés, M. Gutierrez, V. Maldonado, M. Milano, L. Nunes, M. Tobar, V. Sanjinés, P. Solano and V. Theulen, "Private lands conservation in Latin America: the need for enhanced legal tools and incentives", *Journal of Environmental Law and Litigation*, 19(1), 2004.

Techera, E.J. and S. Troniak, S., *Marine Protected Areas Policy and Legislation Gap Analysis: Fiji Islands*, IUCN Regional Office for Oceania, Suva, 2009.

Thompson, J., "Participatory approaches in government bureaucracies: facilitating the process of institutional change", *World Development*, 23, 9: 1521–1554, 1995.

Tla-o-qui-aht First Nations, *Tribal Parks*, consultado em 2012.

[R7] Comentário: Segundo este link, a data da publicação foi 2012:
<http://propark.ro/images/uploads/file/publicatii/EE%20Governance%20Study.pdf>

[IF8] Comentário: Está 2013 na versão em espanhol? Vou pedir para a UICN verificar, independente da sua entrega. Apenas mantenha o destaque em amarelo que eu fiz na sua entrega final e não limpe esses nossos comentários.

UICN, Resolução 3.012 sobre *Governança dos recursos naturais para a conservação e o desenvolvimento sustentável*, adotada no III Congresso Mundial da Natureza, Bangkok (Tailândia), 2004.

UICN, Resolução 4.056 sobre *Enfoques de la conservación basados en los derechos*, adoptada en el IV Congreso Mundial de la Naturaleza, Barcelona (Espanha), 2008a.

UICN, Resolução 4.052 sobre *Aplicação da Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas*, adotada no IV Congresso Mundial da Natureza, Barcelona (Espanha), 2008b.

UICN, Resolução 5.094 sobre *Respeitar, reconhecer e apoiar os Territórios e Áreas Conservados por Povos Indígenas e Comunidades*, adotada no V Congresso Mundial da Natureza, Jeju (Coreia), 2012a.

UICN, Resolução 5.035 sobre *Facilitar a conservação através do estabelecimento de áreas protegidas como base para atingir a Meta 11 do Plano Estratégico para a Diversidade Biológica 2011-2020*, adotada no V Congresso Mundial da Natureza, Jeju (Coreia), 2012b.

UNDP (United Nations Development Programme) *Governance for sustainable human development: a UNDP policy document*, UNDP, New York, N.Y. (USA), 1997.

UNDP (United Nations Development Programme), *Human Development Report 1999-Globalisation with a Human Face*, UNDP, New York, N.Y. (USA), 1999.

UNDP (United Nations Development Programme), *Human Development Report 2002-Deepening Democracy in a Fragmented World*, UNDP, New York, N.Y. (USA), 2002.

United Nations, *Compendium of basic terminology in governance and public administration*, Economic and Social Council, E/C.16/2006/4, 2006.

United Nations, *Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Official Records of the General Assembly, Sixty-first Session, Supplement No. 53 (A/61/53), part one, chap. II, sect. A., 2007.

Van der Hammen, M.C., *The Indigenous Resguardos of Colombia*, IUCN Netherlands Committee, Amsterdam, 2003.

Vargas, J., "Experiencias de conservación con comunidades indígenas en áreas protegidas de la Amazonia - territorio del pueblo Shuar Arutam (COICA)", página 55 em *Memorias del taller experiencias de conservación con comunidades indígenas y locales en áreas protegidas amazónicas*, Redparques, Georgetown (USA), 2010.

Verschuuren, B., R. Wild, J. Mc Neely and G. Oviedo (eds.), *Sacred Natural Sites: Conserving Nature & Culture*, Earthscan, London, 2010.

[R9] Comentário: A versão em espanhol traduz estas referências da UICN (ou cita versões em espanhol, se existem). Seria necessário certificar-se de que existe o texto em português. Não existindo, teríamos que optar por inglês ou espanhol, pois não se deve citar uma referência que não existe.

[IF10] Comentário: Vou consultar a UICN, por favor mantenha nossos comentários aqui tb na sua entrega final.

Viveiros de Castro, E., *Cosmological perspectivism in Amazonia and elsewhere*, Masterclass Series, Network of Ethnographic Theory, Manchester (UK), consultado na internet, 2012.

Weiss, T. G., "Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges", *Third World Quarterly*, 21, 5: 795-814, 2000.

Western, D., Russell, S. and K. Mutu, *The Status of Wildlife in Kenya's Protected and Non-protected Areas*, Artigo encomendado pela equipe revisora de Kenya Wildlife Policy, apresentado ao primeiro simpósio de interessados em políticas para a vida silvestre e revisão legislativa, 27-28 de setembro de 2006.

Wild, R. and C. McLeod (eds.), *Sacred Natural Sites: Guidelines for Protected Area Managers*, IUCN, Gland (Switzerland), 2008.

Wild, R., "Case study 5: Kaya sacred forests, Kenya", in Wild and McLeod, 2008.

Woodley, S., B. Bertzky, N. Crawhall, N. Dudley, J. Miranda Londono, K. MacKinnon, K. Redford and T. Sandwith, "Meeting Aichi Target 11: what does success look like for protected area systems?", *Parks*, 18, 1:23-36, 2012.

World Bank, *Rethinking Forest Partnerships and Benefit Sharing: Insights on Factors and Context that Make Collaborative Arrangements Work for Communities and Landowners*, Report No. 51575-GLB, The World Bank, Washington DC, 2009.

Zambrana, G. and S. Maturana, *Las áreas de conservación comunitaria en el marco de la política pública en Bolivia*, Informe para Cenesta, UICN TILCEPA y GTZ, 2008.

Zingapan, K. and D. De Vera, *ICCAs in the Philippines*, presentation delivered at the first National Conference on ICCAs in the Philippines, University of Philippines, Quezon City, Manila, the Philippines, 29-30 March, 2012.

A **Dr. Grazia Borrini-Feyerabend** (gbf@iccaconsortium.org) trabalha com conservação e meios de subsistência sustentáveis há trinta anos, muitas vezes em conjunto com a UICN (Chefe de Políticas Sociais, 1993-1998; Vice-presidente da WCPA, 2000-2008; Vice-presidente do CEESP, 2000-2012; Cofundadora e copresidente do TILCEPA, 2000-2008). Atualmente, é Coordenadora Global do Consórcio ICCA; Presidente da Fundação Paul K. Feyerabend; membro do organismo dirigente da Parcs Nationaux de France e consultora independente. Os anos em que Grazia trabalhou com pesquisa em física solar (1977-1983) e lecionou em saúde pública (1985-1992) fizeram aumentar seu ávido interesse por iniciativas interdisciplinares. Ela trabalhou em seis países, e foi coautora, autora ou organizadora de vinte volumes de "pensamento coletivo", além de

organizar muitos outros eventos internacionais que estimularam passos progressistas nas políticas e nas práticas de conservação.

Nigel Dudley (nigel@equilibriumresearch.com) é “Industry Fellow” da Faculdade de Geografia, Planejamento e Gestão Ambiental da Universidade de Queensland, Vice-Presidente para serviços ecossistêmicos da Comissão Mundial sobre Áreas Protegidas da UICN trabalha como consultor na Equilibrium Research, no Reino Unido. Com Sue Stolton, edita a revista PARKS. Seu trabalho trata principalmente da integração de áreas protegidas em estratégias mais amplas de manejo ambiental. Nigel mora em Bristol e Gales, no Reino Unido, e já trabalhou em mais de 70 países no mundo. O trabalho com governança de áreas protegidas flui naturalmente de um interesse antigo em definição de áreas protegidas e abordagens de manejo, a na interface entre estratégias de conservação e comunidades locais.

Tilman Jaeger (tilman.jaeger@alumni.utoronto.ca) tem mestrado em mudanças na paisagem, na República Centro-Africana, e em usos de recursos indígenas em áreas protegidas, no sul da China. Membro antigo da WCPA e do CEESP, Tilman começou sua carreira profissional no Programa para o Homem e a Biosfera da UNESCO, perto de Paris, na França, e mais tarde, em Montevideu, no Uruguai. Depois disso, foi responsável por um projeto de conservação nos Montes Khangai, na Mongólia, em nome da GTZ (atual GIZ), antes de entrar para o Programa de Patrimônio Mundial da UICN, em 2009. Desde 2012, Tilman mora no Brasil com sua família, trabalha como consultor independente, e também é Assessor Regional do Programa de Patrimônio Mundial da UICN.

Barbara Lassen (barbara.lassen@giz.de) tem mestrado em ecologia da paisagem e políticas ambientais internacionais. Atualmente, trabalha no Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), em seu Programa de Implementação da Convenção sobre a Biodiversidade. Seu trabalho trata de governança de áreas protegidas, acesso a recursos genéticos e compartilhamento de benefícios, e conhecimentos tradicionais. Antes de ingressar na GIZ, trabalhou para a Comissão sobre Políticas Ambientais, Econômicas e Sociais da UICN (CEESP), com foco em Territórios e Áreas Conservadas por Povos Indígenas e Comunidades. Barbara é Membro Honorário do Consórcio ICCA e da CEESP, WCPA, e de seu tema conjunto sobre Povos Indígenas, comunidades locais, Equidade e Áreas Protegidas (TILCEPA).

Neema Pathak Broome (neema.pb@gmail.com) coordena o Programa de Conservação e Meios de subsistência de Kalpavriksh, na Índia. Depois de estudar ciências ambientais e manejo de fauna e flora silvestres, trabalhou por muitos anos com pesquisa participativa sobre conservação comunitária na Índia, e no sul da Ásia em geral, e com análise e defesa, sobre o mesmo tema. Partindo dessas experiências, Neema é autora e coautora de várias publicações, incluindo uma Lista de Áreas Conservadas por Comunidades na Índia. Atualmente, seu trabalho tem como foco a implementação de leis e políticas baseadas em direitos visando resultados que melhorem a conservação e promovam a equidade. Ela é membro do TILCEPA e coordenadora do Consórcio ICCA para o sul da Ásia.

Adrian Phillips (adrian.phillips@gmx.com) foi membro da equipe da UICN e, de 1994 a 2000, foi presidente da WCPA. Deu início às Diretrizes de Melhores Práticas da WCPA e editou os primeiros doze volumes da série. No final de seu mandato como presidente da WCPA, resumiu sua visão do rumo que as áreas protegidas deveriam tomar em um influente documento intitulado "Turning ideas on their head – the new paradigm for protected areas", que incluía um convite a reconhecer as muitas formas de governança que proporcionam conservação baseada em áreas específicas. Nos últimos anos, Adrian tem concentrado a maior parte de suas energias na conservação no Reino Unido, por exemplo, como membro do National Trust e de outras ONGs conservacionistas.

Trevor Sandwith (trevor.sandwith@iucn.org) é ecologista e promove a integração da conservação da biodiversidade e áreas protegidas no desenvolvimento econômico e social sustentável. Como pesquisador e planejador trabalhando em conservação da natureza na África do Sul, tem experiência em governança e manejo de sistemas de áreas protegidas e em integração de considerações de biodiversidade em políticas e planos de desenvolvimento. Em nível internacional, especializou-se na governança transfronteiriça de áreas protegidas e na busca de reconhecimento de abordagens às mudanças climáticas baseadas em ecossistemas. Tendo sido vice-presidente da Comissão Mundial sobre Áreas Protegidas da UICN, atualmente é diretor de seu Programa Global de Áreas Protegidas.

imagem

UNIÃO INTERNACIONAL PARA A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA

SEDE MUNDIAL
Rue Mauverney 28
1196, Gland, Switzerland
Tel: +41 22 999 0000
Fax: +41 22 999 0002
www.iucn.org