



11º SILUSBA
Zonas Costeiras 2013

11º Simposio de Hidráulica e Recursos Hídricos dos Países de Expressão Portuguesa: VI Congresso sobre Planeamento e Gestão das Zonas Costeiras dos Países de Expressão Portuguesa
27 a 30 de Maio de 2013 - Maputo, Moçambique

Governança em área protegida na zona costeira: experiências da Reserva Extrativista de Canaveiras, Bahia, Brasil.

Leriane S. Cardozo¹, Sofia Campiolo²

¹ Doutoranda em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Estadual de Santa Cruz, Bahia, Brasil. Bolsista CAPES, email: lerianecardozo@gmail.com

² Doutora em Ciências Biológicas; Departamento de Ciências Biológicas, Universidade Estadual de Santa Cruz, Bahia, Brasil. e-mail: sofiacampiolo@gmail.com

Palavras-chave: Conselho Deliberativo; Participação; Princípios da Boa Governança;

Tema: Governança, Planejamento e ordenamentos das Zonas Costeiras;

Tipo de comunicação: Comunicação oral

Resumo:

O estudo teve como objetivo a análise dos princípios da boa governança através da atuação do conselho deliberativo em uma unidade de conservação de uso sustentável, classificada como Reserva Extrativista. A atuação do conselho deliberativo compreende a instância de participação popular que visa regular processos, mecanismos e organizações através dos quais os atores da sociedade exercem suas funções, reforçando o Princípio da Participação Popular. A área de estudo é a Reserva Extrativista de Canaveiras, instituída em 2006 por ato federal e localizada na faixa litorânea do bioma costeiro-marinho, no sul do estado da Bahia, Brasil. A referida área de estudo também abarca uma área do bioma Mata Atlântica, sendo esta parte da zona de amortecimento e conectividade da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e do Corredor Central da Mata Atlântica. Em relação aos procedimentos metodológicos, este estudo estruturou-se na pesquisa qualitativa, com coleta de informações de dados secundários a partir de documentos institucionais e legislações específicas. Foram analisadas nove atas no período de 2009 a 2012. A partir da análise, identificou-se que há discussão e sugestão aos problemas relativos à gestão da Reserva extrativista, inclusive relacionadas a pesca, contudo ainda são incompletos os instrumentos de gestão. Acerca dos temas discutidos em atas registra-se: conselho deliberativo, licenciamento ambiental, autorizações diretas, contrato de concessão do Direito Real de Uso, regimento interno e plano de manejo. Em relação aos princípios da boa governança, constatou-se a predominância dos princípios da Legitimidade e Voz e de Direção em relação aos princípios da Execução, da Responsabilidade e da Justiça.

1. Introdução e justificativa do tema

Distinto do conceito de governo, o termo governança não é novo, porém é complexo (Lemos & Agrawal, 2006) e atualmente encontra-se presente em acordos e convenções internacionais (Graham *et al.*, 2003; Ivanova *et al.*, 2007) e agências internacionais de desenvolvimento – Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (Grindle, 2004). As discussões sobre o tema se acentuaram em decorrência do processo de globalização, a partir da década de 1980, e do enfraquecimento do Estado-Nação, provocando mudanças na forma da sociedade lidar com as questões públicas e desencadeando o surgimento de novas formas de governança (Backstrand, 2006; Kapaciauskaite, 2011).



Considerada elemento central para efetividade e equidade no sistema de áreas protegidas (AP), a governança pode ser entendida como processos, mecanismos reguladores e organizações através das quais os atores políticos - governo, empresas, organizações não-governamentais e sociedade civil - influenciam as ações ambientais e os resultados (Lemos & Agrawal, 2006). A Governança trata de poder, relacionamentos e prestação de contas, sendo quem tem influência, quem decide e como esses tomadores de decisão são responsabilizados e pode ser entendida como processo pelo qual as decisões são tomadas, podendo ser ou não implementadas, cuja qualidade desse processo afeta os assuntos públicos, a execução e os resultados.

Quando a governança é considerada boa, convencionou-se usar boa governança (Sheng, 2010), termo originalmente derivado das avaliações de projetos pelo Banco Mundial, que assume característica de conceito normativo. Em relação à qualidade, esta pode ser boa ou má incorporando juízo de valor ou critérios normativos.

Numa visão voltada para o sistema de áreas protegidas, Borrini-Feyerabend (2004) classificou a governança em quatro tipos: a) AP governamentais; b) AP co-manejadas; c) AP privadas; e d) Áreas conservadas pela comunidade, enquanto que Graham *et al.* (2003) definiram os cinco princípios da boa governança para AP, com base nos critérios dos Programas de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP), sendo: a) Legitimidade e Voz; b) Direção; c) Performance; d) Responsabilidade; e e) Justiça. Os autores acrescentam que os princípios podem contribuir para comparar as formas de governança e auxiliar na resolução de problemas e desafios, através da identificação de lacunas ou pontos fracos em regime de governança para fins de melhorias, e que os níveis geográficos da governança podem influenciar a AP, sendo os níveis classificados em: a) Global, b) Nacional, c) Regional/sub-nacional/territorial; e d) Local/comunidade. Os autores alertam para o contexto em nível global em função de acordos e convenções internacionais – tais como Convenção do Patrimônio Mundial, Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), Convenção Ramsar sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, UNESCO Programa O Homem e a Biosfera, que interferem no processo de governança.

Reserva Extrativista

As AP englobam as unidades de conservação (UC) (Schenini *et al.*, 2004; Perreira & Scardua, 2008), sendo estas instituídas no Brasil pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) - Lei nº 9.985/2000 (DOU, 2000), definido e regulamentado-as em duas categorias de UC em âmbito federal, estadual e municipal, sendo: a) Unidades de Proteção Integral, tendo a conservação da biodiversidade como principal objetivo; e b) Unidades de Uso Sustentável, que permite diferentes formas de utilização dos recursos naturais, compatibilizando a conservação da natureza com o uso sustentável (Schenini *et al.*, 2004; Rylands & Brandon, 2005; Medeiros, 2006).

Posteriormente, atento ao que estabelece o Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas (PoWPA) da CDB, em 2006 o país aprovou o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) e definiu princípios, diretrizes e ações para o estabelecimento de um sistema abrangente de AP ecologicamente representativas, efetivamente manejado, integradas às áreas terrestres e marinhas mais amplas, até 2015. O PNAP composto por eixos temáticos prevê o estabelecimento de sistemas de governança, dentre outras ações, sendo esta governança diversificada, participativa, democrática e transparente do SNUC (MMA, 2010).

Considerando que AP e UC são fundamentais para a conservação da biodiversidade e seus serviços ambientais e o uso sustentável de recursos naturais (MMA, 2010), alinhado aos acordos e convenções internacionais assinados pelo país e ao ordenamento jurídico, o tema governança em AP torna-se atual, sendo necessária investigação acerca dos elementos que a compõem, tendo sido objeto de estudos (Dearden *et al.*, 2005; Duffy, 2006; Cudney-Bueno *et al.*, 2009).



No escopo da categoria UC de Uso Sustentável se encontra a Reserva Extrativista (Resex), criada para proteger os meios de vida, a cultura das populações residentes e uso sustentável dos recursos naturais. Seu surgimento está vinculado ao movimento social ocorrido na Amazônia nas décadas de 1970 a 1990 (Chamy, 2002), marcado pela luta de terra e garantia do modo de vida e de cultura (Cunha & Loureiro, 2009) em conflito com a exploração madeireira da região e políticas de ocupação (Chamy, 2002). A Resex baseia-se no extrativismo, agricultura de subsistência e criação de animais de pequeno porte tendo como princípio básico de funcionamento a participação popular das populações que tradicionalmente já utilizavam os recursos ambientais para sobrevivência (Antunes, 2010). Dessa forma, a Resex busca conciliar a dimensão econômica à ambiental, através da conservação dos recursos naturais, tendo seu uso legal assegurado por meio de contrato de cessão de uso (Dudley, 2008), visto que compreende uma área de domínio público. Acerca da instância de gestão participativa, a Resex possui conselho deliberativo (CD) que visa favorecer o exercício da democracia (Loureiro & Cunha, 2008) através princípio da participação popular. Ressalta-se que a atuação do CD compreende um instrumento significativo da governança ambiental pela inserção da base comunitária na gestão (Dearden et al., 2005; Kapaciauskaite, 2011).

A Resex quando localizada em zona costeira e litorânea visa a conservação dos ambiente marinho e a extração de recursos de forma sustentável pelas comunidades tradicionais. A primeira Resex Marinha foi criada em 1992 por ser distinta quanto aos recursos manejados: a Resex Marinha de Pirajubaé, no Estado de Santa Catarina, Brasil (Schenini et al., 2004).

Portanto, no âmbito de uma Resex, esse trabalho propõe a investigação da governança em AP, especificamente em uma Resex, incluindo uma análise dos princípios da governança em AP propostos por Graham et al. (2003) tendo como questionamento se os princípios da boa governança estão incorporados nos processos de governança em AP e se contribuem para o atingimento dos seus objetivos.

2. Objectivos

Avaliar a aplicação dos princípios da boa governança e sua contribuição para consecução dos objetivos declarados da Resex de Canavieiras, no estado da Bahia, Brasil, por meio da identificação dos princípios da governança nas instâncias de tomada de decisão mediante atuação do Conselho Deliberativo (CD).

3. Metodologia

O estudo classifica-se como pesquisa exploratória de cunho qualitativo, inserido no campo das ciências ambientais e sociais aplicadas. No que se refere aos procedimentos metodológicos, foi realizada pesquisa documental e uso de dados secundários, com base em atas do conselho deliberativo da Resex de Canavieiras e das representações deste conselho. De forma complementar à análise das discussões, as atas foram avaliadas com base nos princípios da boa governança (Graham et al., 2003). Acerca do método, optou-se pela análise de conteúdo e técnicas como pesquisa documental, protocolos de observação e entrevistas semi-estruturadas, com uso do software ATLAS.ti 7.0.

Em relação a área de estudo, compreende a Resex de Canavieiras localizada na faixa terrestre da zona costeira do sul do estado da Bahia, Brasil, inserida nos biomas costeiro-marinho e Mata Atlântica, sendo está última classificada como *hotspot* de biodiversidade (Tabarelli et al., 2005) sendo considerada área prioritária para conservação, cuja parte de sua poligobnal encontra-se na área de amortecimento e conectividade da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica do estado da Bahia. A Resex foi oficializada em 2006, totalizando 100.645,85ha, sendo terra firme, manguezais, rios e mar, para contemplar oito comunidades da região. Acerca do CD, foi criado em 2009 com a finalidade de contribuir para implantação e implementação do plano de manejo e demais objetivos da Resex, composto por vinte e cinco representações oriundas de órgãos federais, estaduais e municipais, instituição de ensino,



associações, segmentos de artesanato e agricultores familiares, colônias de pescadores, organizações não-governamentais.

4. Principais resultados e contributos

Os resultados basearam-se na avaliação das nove atas do CD da Resex Canaveiras, desde sua criação (2009) até 2012, em relação aos princípios da boa governança. Constatou-se que de forma explícita nenhum princípio foi citado, mas quando avaliado a partir dos seus critérios, identificou-se a existência dos mesmos, como pode ser descrito a seguir:

Princípio (1) Legitimidade e Voz – A criação da Resex e o mecanismo de gestão instituído pelo ordenamento jurídico asseguram a legitimidade da Resex, o que ratifica o caráter democrático. Em relação à participação e envolvimento das comunidades, são asseguradas por representantes legais que compõem o CD. Destaca-se que em reuniões do CD há espaço de diálogo e liberdade de expressão, tanto do conselheiro como também da comunidade que se encontra presente. Constatou-se que houve participação e envolvimento da população local, representada pelos seus segmentos da sociedade, nas reuniões ocorridas na Resex. Identificou-se uma tendência à gestão colaborativa na tomada de decisões, porém não se pode comprovar se de fato ela se faz presente na execução dos programas e ações, valorizando princípio em questão. Não foi identificada nenhuma forma de discriminação de gênero, raça, cor e/ou religião. Acerca da existência de grupos da sociedade civil e meios de comunicação independentes que atuem como equilíbrio ao exercício dos poderes concedidos a gestores e políticos locais, não se pode identificar a existência deles, o que não implica que não existam. Há a predominância desse princípio e dos seus critérios em relação aos demais.

Princípio(2) Direção – Constatou-se que até o momento não há um plano de manejo que norteie as ações da Resex, embora esforços tenham ocorrido pelo CD e pela gestão da Resex, representada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), instância federal gestora. Contudo, foi expressa em ata a preocupação com a elaboração e discussão sobre o plano de manejo, compreendendo esta como determinante para a efetividade da UC. Através das atas pode-se concluir que há participação das lideranças locais, principalmente pela Associação Mãe da Resex (AMEX). Ressalta-se a atuação dos gestores da Resex, cujo envolvimento e conhecimento facilitam a condução das discussões em reuniões. Há registros acerca das legislações que embasam o ordenamento jurídico da Resex, reiterando a importância à plenária.

Princípio(3) Execução – Identificou-se a execução de programas e ações que visavam o beneficiamento das comunidades, contudo os registros em atas não são detalhados ao ponto de se afirmar que há a eficiência na consecução dos objetivos da Resex, uma vez que requereria a análise de demais instrumentos de gestão, inerentes à avaliação. Registra-se que há capacidade para a realização das atividades por parte do órgão gestor e conselho deliberativo, viabilizando as condições necessárias ao exercício do mandato. Em relação às pesquisas desenvolvidas na área de estudo, foi identificado a necessidade do CD ser informado sobre a ocorrência da pesquisa, com brevidade, haja vista que os projetos e ações podem ser úteis para como subsídios aos mecanismos de planejamento e gestão. Como item preocupante, destaca-se que não foi identificado nenhum mecanismo de prestação de contas dos programas e ações, de forma sistemática. Embora haja uma socialização do que está sendo delineado para a Resex e, na medida do possível, dos resultados, não se pode afirmar se todos os programas e ações estão sendo tratados de forma semelhante, uma vez que não se tem um detalhamento nas reuniões do CD. Pode ser inferida desta análise que em função do tempo de constituição do conselho (em 2009) e demais prioridades somadas à substituição do gestor da UC, que ainda não foi possível uma sistematização para viabilizar o monitoramento e avaliação.



Princípio(4) Responsabilidade - Identificou-se que o conselho deliberativo e o órgão gestor dedicam parte do encontro da reunião para tratar das responsabilidade e responsabilização, contudo não foi registrada a amplitude dessa responsabilidade, o que se entende como prestação de contas à sociedade como um todo, mediante transparência no acesso às informações e mecanismos de divulgação. Em relação às lideranças, foram identificadas presenças em reuniões, o que corrobora com fato de que as lideranças participam do processo decisório da Resex.

Princípio(5) Justiça – Infere-se que existe uma busca por benefícios equitativos. A partir da análise das atas constatou-se: a valorização dos saberes tradicionais, da participação dos conselheiros e demais participantes, e a inexistência de ação discriminatória. Destaca-se que o gestor enfatizareiteradamente enfatiza a importância do ordenamento jurídico, a fim de que os atores tenham informações sobre a legislação vigente, bem como dos deveres e direitos da Resex, embora não se possa afirmar que houve aprendizado, uma vez que não foi descrito nenhuma capacitação para esse fim. Em relação à equidade na gestão, infere-se que os temas e problemas foram tratados de forma imparcial e transparente.

5. Discussão

As Resex representam avanços sociais e políticos em relação a mobilização social e a conservação da biodiversidade. Na Resex do estudo, infere-se que há distanciamento entre o que foi idealizado e a execução de suas atividades, bem como não há discussões conclusivas acerca dos instrumentos de gestão e governança até o momento, sendo tal fato decorrente do processo de amadurecimento das instâncias gestores. Destaca-se ainda que o plano de manejo e o regimento interno se encontram em fase de elaboração, tendo sido objeto de discussão dos pares. Enfatiza-se a necessidade de atuação dos atores sociais, porém, ainda carece de maior envolvimento dos poderes públicos, ausentes em determinadas reuniões, bem como de alinhamento desta instância de tomada de decisão com os níveis envolvidos no processo de governança, no caso, estadual e federal. Almeja-se identificar pontos fracos e passíveis de melhorias acerca dos princípios e critérios desta Resex.

6. Conclusões

Conclui-se que a análise dos princípios da boa governança indica que há uma tendência a boa governança, se analisado a partir do escopo das atas, numa análise de documentos secundários. Contudo, faz-se necessário o confronto com o entendimento dos conselheiros, gestores e lideranças a partir das entrevistas (fase seguinte da pesquisa) a fim de avaliar a sinergia dos objetivos declarados versus praticados.

7. Agradecimentos

Registra-se agradecimentos a Resex de Canaveiras, extensivo aos gestores, conselheiros e lideranças, a Universidade Estadual de Santa Cruz, especificamente ao Grupo de Pesquisa CAPES/Ciências do Mar, por oportunizarem o estudo que ora se encontra em andamento. Este estudo compreende parte da publicação Cardozo *et al.* (2012).

Referências bibliográficas:

Antunes, P. B. (2010) - *Direito ambiental*. 960p., Editora Lúmen Juris, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. ISBN: 978-85-375-0616-5.

Backstrand, K. (2006) - Democratizing Global Environmental Governance? Stakeholder Democracy after the World Summit on Sustainable Development. *European Journal of International Relations*, 12(4):467–498. DOI: 10.1177/1354066106069321



Borini-Feyerabend, G. (2004) - Governance of Protected Areas, Participation and Equity. In.: Secretariat of the Convention on Biological Diversity. *Biodiversity issues for consideration in the planning, establishment and management of protected area sites and networks*. (ISBN: 92-807-2414-2), Technical Series 15(i-vii):100-105, Montreal, Quebec, Canadá. Disponível em <http://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-15.pdf>

Chamy, P. (2002) - Reservas Extrativistas Marinhas: um estudo sobre posse tradicional e sustentabilidade. *Anais do I Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade*, 11p., Indaiatuba, SP, Brasil. Disponível em http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/qt/conhecimento_local/Paula%20Chamy.pdf

Cudney-Bueno, R.; Bourillón, L.; Sáenz-Arroyo, A.; Torre-Cosío, J.; Turk-Boyer, P.; Shaw, W.W. (2009) – Governance and effects of marine reserves in the Gulf of California, Mexico. *Ocean & Coastal Management*, 52(3-4):207–218. doi:10.1016/j.ocecoaman.2008.12.005

Cunha, C.C.; Loureiro, C.F.B. (2009) - Reservas Extrativistas: Limites e contradições de uma territorialidade Seringueira. *Anais do XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária*, 25p., São Paulo, SP, Brasil. Disponível em http://www.geografia.ufflch.usp.br/inferior/laboratorios/agraria/Anais%20XIXENGA/artigos/Cunha_CC.pdf

Dearden, P.; Bennett, M.; Johnston, J. (2005) - Trends in Global Protected Area Governance, 1992-2002. *Environmental Management*, 36(1):89–100. doi: 10.1007/s00267-004-0131-9

DOU (2000) - Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 - Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal. *Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Diário Oficial da União - Seção 1 - 19/07/2000, p.1. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm

Dudley, N. (Editor) (2008). *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland, Switzerland: IUCN. 86pp. DOI: 10.2305/IUCN.CH.2006.PAPS.2.en

Duffy, R. (2006) - The potential and pitfalls of global environmental governance: The politics of transfrontier conservation areas in Southern Africa. *Political Geography*, 25(1):89-112. doi: 10.1016/j.polgeo.2005.08.001

Graham, J.; Amos, B.; Plumptre, T. (2003) - *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century*. Prepared for The Fifth World Parks Congress, Durban, South África. 50p., Institute On Governance, Ottawa, Ontário, Canadá. Disponível em http://iog.ca/sites/iog/files/policybrief15_0.pdf

Grindle, M.S. (2004) - Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(4): 525–548 (ISSN 0952-1895). Disponível em www.gsdrc.org/docs/open/HID32.pdf

Ivanova, M.; Gordon, D.; Roy, J. (2007) - Towards Institutional Symbiosis: Business and the United Nations in Environmental Governance. *Review of European Community and International Environmental Law: RECIEL*, 16(2):123-134. DOI: 10.1111/j.1467-9388.2007.00558.x

Lemos, M.C.; Agrawal, A. (2006) - Environmental Governance. *Annual Review of Environment and Resources*, 31:297-325. doi: 10.1146/annurev.energy.31.042605.135621

Kapaciuskaite, I. (2011) - Environmental governance in the Baltic Sea Region and the role of non-governmental actors. *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 14: 90-100. doi:10.1016/j.sbspro.2011.03.027

Loureiro, C.F.B.; Cunha, C.C. (2008) - Educação ambiental e gestão participativa de unidades de conservação: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática. *Ambiente & Sociedade*, 11(2):237-253. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2008000200003>



MMA (2010) - Panorama da conservação dos ecossistemas costeiros e marinhos no Brasil. 148p., MMA- Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Gerência de Biodiversidade Aquática e Recursos Pesqueiros. Brasília, DF, Brasil. ISBN: 978-85-7738-142-5. Disponível em http://www.mma.gov.br/estruturas/205/_publicacao/205_publicacao27072011042233.pdf

Medeiros, R. (2006) - Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, 9(1):41-64. Campinas, SP, Brasil. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2006000100003>.

Perreira, P.F.; Scardua, R.P. (2008) – Espaços Territoriais Especialmente Protegidos: conceito e implicações jurídicas. *Ambiente & Sociedade*, 11(1):81-97, Campinas, SP, Brasil. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2008000100007>

Schenini, P.C.; Costa, A.M.; Casarin, V.W. (2004) - Unidades de Conservação: Aspectos Históricos e sua Evolução. *Anais do Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário*, 7p., Florianópolis, SC, Brasil. Disponível em <http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/cea/PedroCarlosS.pdf>

Sheng, Y. K. (2010) - Good Urban Governance in Southeast Asia. *Environment and Urbanization Asia*. 1(2):131–147. DOI: 10.1177/097542531000100203

Tabarelli, M.; Pinto, L.P.; Silva, J.M.C.; Hirota, M.M.; Bedê, L.C. (2005) - Desafios e oportunidades para a conservação da biodiversidade na Mata Atlântica brasileira. *Megadiversidade*, 1(1):132-138, Conservação Internacional, Belo Horizonte, MG, Brasil, Disponível em http://www.conservacao.org/publicacoes/files/Megadiversidade_abrolhos.pdf