

Scientific Electronic Archives

Issue ID: Sci. Elec. Arch. Vol. 15 (11)

November 2022

DOI: <http://dx.doi.org/10.36560/151120221621>

Article link: <https://sea.ufr.edu.br/SEA/article/view/1621>



Gestão e participação social na Floresta Nacional do Assungui, Campo Largo - PR

Management and social participation in the Assungui National Forest, Campo Largo - PR

Mariana Meira Micaloski

Universidade Federal do Paraná

micaloskimariana@gmail.com

Alexandre França Tetto

Universidade Federal do Paraná

Mauricio Savi

Faculdade Bagozzi

Luiz Francisco Ditzel Faraco

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

Resumo. A gestão participativa de uma unidade de conservação pode ser entendida como a coordenação equilibrada dos componentes técnicos, operacionais e dos recursos naturais da área e o gerenciamento desses componentes se faz juntamente com os atores sociais envolvidos direta ou indiretamente com a unidade de conservação. Avaliar a gestão participativa de uma unidade de conservação é analisar sua capacidade de executar as ações relacionadas com seus objetivos de conservação e preservação. O presente trabalho teve como objetivo avaliar a gestão da Floresta Nacional do Assungui, utilizando como ferramenta a metodologia APAS, "Análise da Participação Social em Unidades de Conservação, elaborada para analisar a efetividade da gestão participativa, considerando os principais instrumentos de participação social previstos na Lei do SNUC, consulta pública, plano de manejo e conselho gestor. Os resultados mostraram que a unidade de conservação atingiu um percentual de 68,97% de efetividade de gestão, o que indica que a área possui uma gestão participativa moderadamente satisfatória, possuindo elementos mínimos para sua gestão, porém, com deficiências que dificultam o estabelecimento de uma base sólida para uma gestão participativa eficaz, o que pode ocasionar no descumprimento de alguns objetivos estabelecidos para a conservação da unidade.

Palavras-chaves Gestão participative, Gestão eficaz, Unidade de conservação.

Abstract. The participatory management of a conservation unit can be understood as the balanced coordination of the technical, operational and natural resources components of the area and the management of these components is done together with the social actors directly or indirectly involved with the conservation unit. Assessing the participatory management of a conservation unit is to analyze its ability to carry out actions related to its conservation and preservation objectives. The present study aimed to evaluate the management of the Assungui National Forest, using the APAS methodology as a tool, "Analysis of Social Participation in Conservation Units, designed to analyze the effectiveness of participatory management, considering the main instruments of social participation provided for in the SNUC law, public consultation, management plan and management council. The results showed that Flona reached a percentage of 68.97% of management effectiveness, which indicates that the conservation unit has a moderately satisfactory participatory management, having minimal elements for its management, however, with deficiencies that make it difficult to establish a solid basis for an effective participatory management, which can lead to non-compliance with some objectives established for the conservation of the unit.

Keywords: Participative management, Effective management, Conservation unit

Introdução

A criação de áreas legalmente protegidas tem sido a estratégia mais empregada em todo o mundo para a preservação e conservação do patrimônio natural e de seus recursos (DIAS, 2009), porém este instrumento não é eficaz quando não há uma gestão efetiva que garanta o atingimento dos objetivos da conservação (PRIMACK; RODRIGUES, 2001).

A gestão de uma unidade de conservação, de um modo geral, pode ser entendida como a coordenação equilibrada dos componentes técnicos, operacionais e dos recursos naturais da área. Nos dias atuais, o gerenciamento desses componentes se faz juntamente com os atores sociais envolvidos direta ou indiretamente com a unidade de conservação (UC), conhecida como gestão participativa, ou seja, esse tipo de gestão se dá quando os conhecimentos e habilidades das comunidades locais são levantados, discutidos e aproveitados no desenvolvimento de planos e estratégias que visem a conservação das unidades, sendo que neste processo as pessoas refletem conjuntamente, facilitando a análise dos problemas e a busca das soluções (DRUMON, 2002).

A gestão participativa fundamenta-se no processo de que a sociedade precisa se sentir como parte da gestão da unidade de conservação, percebendo-a como território construído, síntese de interesses muitas vezes em disputa pelo uso e apropriação de recursos ambientais, é a busca por uma parceria efetiva e constante, de maneira a garantir a proteção da biodiversidade com a qualidade de vida das comunidades, em processos democráticos de gestão (MMA, 2015).

A participação social na gestão das políticas públicas no Brasil está associada a democratização da sociedade, tendo seu início marcado pelos movimentos sociais da década de 1980 (GOHN, 2001). Para Montoro (1992), a participação social pode ser caracterizada como sendo a prática organizada e responsável dos vários setores da sociedade na solução de problemas e na ascensão do bem comum, sendo corporizada quando se permite que os sujeitos façam parte das decisões.

Sendo assim, em uma concepção fundamental da democracia, a participação social se dá quando há uma participação direta da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas, na influência nos processos de tomada de decisão, no controle social sobre as ações do Estado e no protagonismo social na definição de seus próprios rumos (WWF-BRASIL, 2016).

Devido ao contexto sociocultural brasileiro, baseado no autoritarismo e na centralidade de poder, a sociedade tem enraizada o entendimento de que as unidades de conservação são de propriedade do governo e não patrimônio natural da sociedade. Considerada a estratégia mais eficaz para a conservação da biodiversidade, a participação social se faz necessária e para isso é

fundamental estimular o sentimento de pertencimento da sociedade em relação a essas áreas, assim como desenvolver a concepção de que unidades de conservação são bens comuns à toda sociedade (NEIVA *et al.*, 2013).

No caso das unidades de conservação, essa participação foi assegurada com a instituição da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), que estabeleceu instrumentos para garanti-la, como consultas públicas, conselhos gestores e na elaboração dos planos de manejo (BRASIL, 2000), que quando empregados, fortalecem a gestão participativa de modo a ordenar e harmonizar o território, a presença da biodiversidade, a valorização da sociobiodiversidade e as práticas de desenvolvimento sustentável (MMA, 2020).

Avaliar a gestão de uma unidade de conservação tem como objetivo definir o seu grau de eficiência e eficácia, analisando sua capacidade em realizar as ações relacionadas com os objetivos traçados para a conservação e preservação da unidade, de modo a avaliar os recursos humanos e financeiros, infraestrutura, plano de manejo e participação social (HOCKINGS *et al.*, 2006; WATTS, 2016).

As metodologias usadas para a análise da efetividade de gestão das UCs do Brasil, geralmente, avaliam com ênfase no papel das instituições gestoras no controle do SNUC, desconsiderando a sociedade e suas diversas dimensões na criação e gestão dessas áreas (MARINELLI, 2011). Com isso, o presente trabalho teve como objetivo avaliar a gestão da Floresta Nacional do Assungui, utilizando como ferramenta a metodologia “Análise da Participação Social em Unidades de Conservação” (APAS), elaborada para analisar a efetividade da gestão participativa das unidades de conservação.

Material e Métodos

Área de estudo

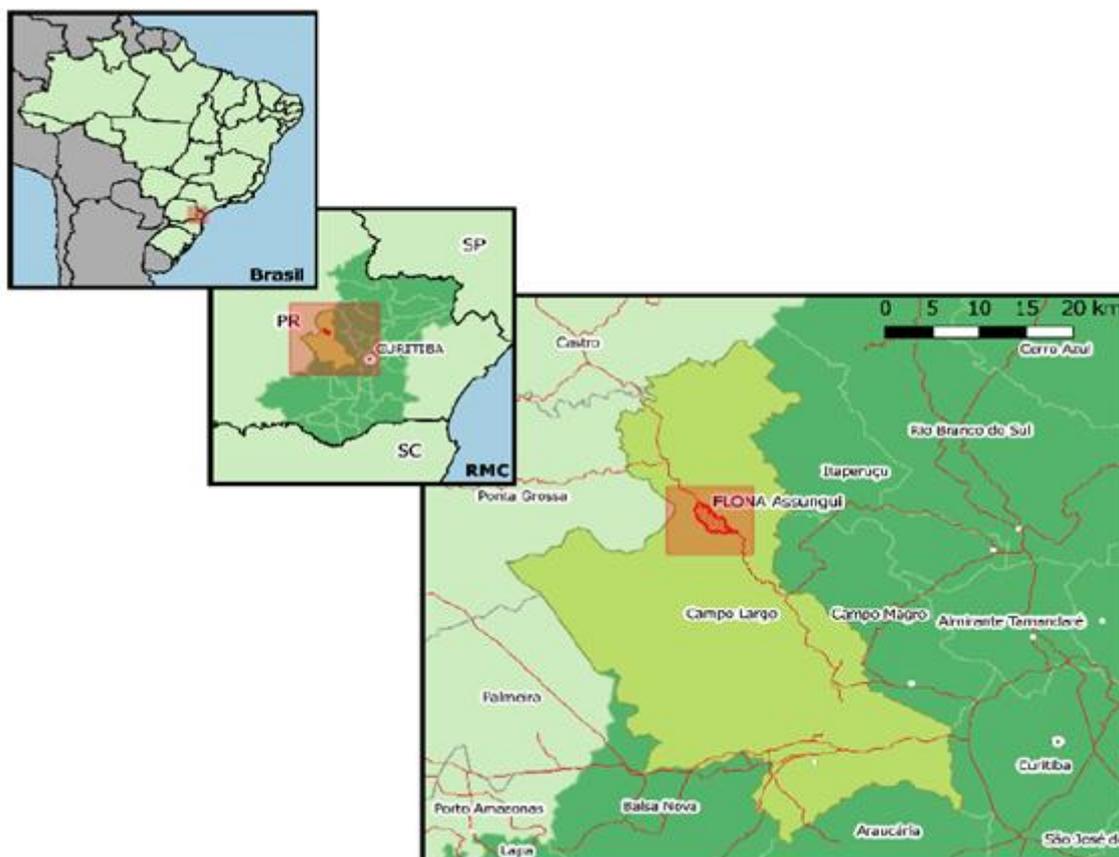
A Floresta Nacional do Assungui foi criada por meio do Decreto-lei nº 176 de 06 de outubro de 1943, e inicialmente era denominada “Parque Florestal do Assungui”, em 25 de outubro de 1968 a área foi formalmente denominada “Floresta Nacional de Assungui” por meio da Portaria IBDF nº 559 (ICMBio, 2019).

A área está vinculada ao Núcleo de Gestão Integrada ICMBio Curitiba, ou seja, é uma UC federal e de uso sustentável, possui uma área de 490,48 ha (Figura 1) e está localizada a 45 km da sede do município de Campo Largo, no Paraná, nas coordenadas geográficas 25° 10' 22, 33" Sul e 49° 38' 34,62" Oeste.

Inserida no Bioma Mata Atlântica, mais especificamente na Floresta Ombrófila Mista, também conhecida como floresta com araucária, a UC é composta por 400 ha de plantio de araucária,

10 ha de plantios de espécies exóticas, como pinus e eucalipto e cerca de 80 ha de floresta secundária em diferentes estágios de regeneração (ICMBio, 2019).

Figura 1. Localização da Flona de Assungui



Fonte: ICMBio (2019).

Obtenção e análise de dados

Para a análise da efetividade da gestão participativa utilizou-se a metodologia “Análise da Participação Social em Unidades de Conservação” (APAS), que foi elaborada baseada nos trabalhos desenvolvidos por Cifuentes, Izurieta e Farias (2000), “Efetividade de Manejo de Áreas Protegidas (EMAP)”, e “Avaliação Rápida e Priorização do Manejo de Unidades de Conservação (RAPAM)”, desenvolvida pela Rede WWF (WWF-BRASIL et al., 2004), sendo incorporadas adaptações voltadas para a conceituação de gestão participativa, englobando a participação social da gestão da UC, principalmente através dos instrumentos de consulta pública, plano de manejo e conselho gestor.

A metodologia APAS se baseia em indicadores que foram divididos em 8 âmbitos: administrativo, político, legal, planejamento, conhecimentos, usos atuais, características biogeográficas e participação social. Para cada âmbito foram estabelecidas variáveis e, quando adequado, subvariáveis (Tabela 1).

Na metodologia APAS, para a análise da efetividade da gestão participativa foi estabelecido,

para cada indicador, uma pontuação mínima, ou seja, o mínimo necessário, com base na literatura, para que a unidade de conservação estudada tenha uma gestão participativa efetiva.

Cada âmbito é mensurado pela média do percentual atingido pela pontuação da UC em relação à pontuação mínima estabelecida para cada indicador, no qual, a área pode atingir uma pontuação maior que o mínimo estabelecido, mas o percentual máximo será sempre 100%.

A pontuação final da efetividade da gestão participativa da unidade de conservação é calculada a partir da média aritmética simples do percentual de todos os âmbitos. O nível da efetividade se dá comparando proporcionalmente o cenário de pontuação mínima com o atual, obtendo-se um valor em porcentagem que é relacionado a uma escala de valoração (Tabela 1).

Esta escala de valoração descreve a situação atual da unidade de conservação analisada, fazendo-se necessário uma avaliação de cada âmbito para se ter uma indicação mais precisa de pontos fortes e fracos da gestão participativa.

Tabela 1. Escala de valoração da efetividade da gestão participativa

Total (%)	Nível de efetividade da gestão participativa	Descrição do nível de efetividade
≤ 35,99	Insatisfatória	A unidade de conservação não possui os recursos mínimos necessários para sua gestão participativa básica. Nas atuais condições, os objetivos da área podem não ser alcançados e, portanto, não há garantias de sua permanência a longo prazo.
36– 50,99	Pouco satisfatória	A área possui alguns recursos e meios que são essenciais para sua gestão participativa, mas ainda faltam elementos para atingir o mínimo necessário. Tal situação pode acarretar o descumprimento de alguns objetivos primários, não garantindo a permanência da unidade de conservação em longo prazo.
51 – 75,99	Moderadamente satisfatória	A unidade de conservação possui os elementos mínimos para sua gestão participativa, mas tem deficiências essenciais que não permitem estabelecer uma base sólida para que esta gestão seja eficaz. Alguns dos objetivos secundários da unidade podem ser descumpridos.
76 – 90,99	Satisfatória	Os fatores e meios que permitem a gestão participativa mínima existem e estão sendo tratados adequadamente. Há um equilíbrio dinâmico entre todos os âmbitos de gestão, já que as atividades essenciais são desenvolvidas normalmente, tendendo ao cumprimento dos objetivos de gestão e consequentemente a permanência da unidade de conservação a longo prazo.
≥ 91	Muito satisfatória	A área possui todos ou quase todos os componentes-chave para sua efetiva gestão participativa, podendo absorver demandas e exigências futuras sem comprometer a conservação dos recursos protegidos. O cumprimento dos objetivos está assegurado e consequentemente a permanência a longo prazo da unidade de conservação.

Resultados e discussão

Em março de 2022, para se obter os dados necessários para analisar a efetividade da gestão participativa da Floresta Nacional do Assungui, foi realizada entrevista, tanto com a gestora quanto com os conselheiros do parque. Os dados colhidos resultaram na seguinte matriz de pontuação (Tabela 2).

Avaliando a pontuação de cada âmbito e segundo a escala de valoração estabelecida para avaliar a gestão participativa das unidades de conservação, a Floresta Nacional do Assungui atingiu 68,97% de efetividade, o que indica que a UC possui uma gestão participativa moderadamente satisfatória, ou seja, a área possui elementos mínimos para a sua gestão participativa, porém, tem deficiências essenciais que não permitem que seja estabelecida uma base sólida para que esta gestão seja eficaz, o que pode acarretar no não cumprimento de alguns objetivos da unidade.

O âmbito administrativo atingiu 60,15% da pontuação mínima estabelecida, sendo que as variáveis pessoal e organização obtiveram as melhores pontuações. A Flona conta com 4 analistas ambientais que atuam exclusivamente na área técnica/especializada da unidade e 2 funcionários terceirizados atuantes na área operacional, além disso, há mais 4 analistas ambientais do Núcleo de Gestão Integrada ICMBio Curitiba, que não atuam exclusivamente na área, mas realizam uma gestão integrada entre a Flona do Assungui e o Parque Nacional Guaricana, unidade de conservação federal localizada na Serra do Mar paranaense.

Deste âmbito, a variável com menor pontuação foi a “financiamento”, esta variável busca analisar quais os recursos financeiros disponíveis para a gestão da UC e de onde eles provêm. No caso da Flona, todos os recursos são oriundos na própria instituição gestora, ou seja, não há mecanismos de entrada externa de recursos financeiros, além disso, os recursos disponíveis apenas suprem a manutenção básica da área, como pagamento de funcionários, não havendo artifícios para novos investimentos na UC.

A variável com melhor pontuação no âmbito administrativo foi a “organização”, a Flona do Assungui possui banco de dados com informações a respeito de todas as atividades e pesquisas realizadas na área, o que se caracteriza como um ponto positivo, tendo em vista que ter esses dados disponíveis e organizados agiliza e facilita a identificação e o direcionamento mais rápido e preciso dos recursos para as lacunas prioritárias da área.

No âmbito político e legal, a UC atingiu 100% e 96,3% da pontuação mínima, respectivamente. A Flona respeita o estabelecido na Lei do SNUC e recebe total apoio da instituição gestora no seu processo de gestão, além de contar com mecanismos formais de participação da comunidade local, como, por exemplo, turismo de base comunitária, além de receber apoio de instituições externas.

Tabela 2. Matriz de pontuação da Floresta Nacional do Assungui

Indicadores	Pontuação mínima	Pontuação da UC	% em relação ao mínimo
Administrativo			
Pessoal	80	58	72,5
Financiamento	25	1	4
Organização	6	5	83,40
Infraestrutura	27	19	70,40
Total	138	83	60,15
Político			
Participação	4	4	100
Instituição gestora	7	7	100
Apoio	4	4	100
Total	15	15	100
Legal			
Reconhecimento legal	12	12	100
Lei do SNUC	15	14	93,40
Total	27	26	96,30
Planejamento			
Plano de manejo	19	16	84,21
Programas de manejo	7	5	71,40
Planejamento operativo	6	5	83,40
Limites	7	7	100
Total	39	33	84,61
Conhecimento			
Informações socioeconômicas	4	3	75
Informações biofísicas	4	3	75
Informações cartográficas	4	3	75
Conhecimentos culturais tradicionais	4	2	50
Pesquisa	4	4	100
Total	20	15	75
Usos atuais			
Usos legais	6	6	100
Usos ilegais	25	16	64
Total	31	22	70,97
Características biogeográficas			
Tamanho	4	1	25
Forma	4	0	0
Conectividade	4	3	75
Vulnerabilidade	8	4	50
Total	20	8	40
Participação social			
Consulta pública	8	0	0
Conselho gestor	50	38	76
Total	58	38	65,51
Total Geral	340	240	68,97

O âmbito “planejamento” atingiu 84,61% da pontuação mínima. A unidade possui plano de manejo datado de 2019, ou seja, recente e atualizado, além de seguir todas as características previstas no “Roteiro Metodológico para Elaboração e Revisão de Planos de Manejo das Unidades de

Conservação Federais” do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) (ICMBio; 2018). Em relação as atividades previstas nos programas de manejo, a UC já implementou 50% dessas atividades, além de possuir um plano

operacional que guia as atividades a serem executadas na área.

A Flona do Assungui possui tanto informações socioeconômicas da sua área de influência, como informações biofísicas, cartográficas e culturais, porém o âmbito conhecimento atingiu 75% da pontuação mínima devido ao fato dessas informações não estarem disponíveis da UC para consulta. Na variável pesquisa, a gestora relatou que no presente momento estão sendo realizadas pesquisas de identificação e mapeamento de matrizes de semente, que todos os resultados obtidos nas pesquisas científicas são reportados à UC e utilizados no aprimoramento do seu manejo.

Em relação ao âmbito usos atuais, as atividades que estão sendo realizadas na UC são visitação, pesquisa e gestão participativa, todas essas atividades são compatíveis com o objetivo da unidade e respeitam sua capacidade de uso dos recursos, fazendo com que a variável “usos legais” atinja 100% da pontuação mínima. Já em relação à variável “usos ilegais”, a Flona atingiu 64% da pontuação mínima, tendo em vista que atualmente a área sofre pressões como caça, visitação sem ordenamento, estradas, pinus e fogo, e essas atividades causam um impacto de moderado a alto na unidade, porém, já estão sendo realizadas estratégias para a mitigação das mesmas.

A menor pontuação da Floresta Nacional do Assungui foi no âmbito de características biogeográficas, que atingiu 40% da pontuação mínima. Esse âmbito analisa os aspectos relacionados às características dos recursos naturais e da integridade biológica da UC. A variável tamanho foi definida com base na área de vida do gato-maracajá (*Leopardus wiedii*), que possui a maior área de vida, de 11 a 16 km² (TORTATO *et al.*, 2013), entre as espécies diagnosticadas no plano de manejo (ICMBio, 2019) e a UC atingiu 36,3% da área estabelecida para a variável.

O âmbito participação social é formado pelas variáveis consulta pública e conselho gestor. Na variável consulta pública a UC zerou a pontuação. Apesar da Flona do Assungui ter sido criada antes da Lei do SNUC, que estabelece a obrigatoriedade da realização de uma consulta pública no momento de implantação da unidade de conservação, o histórico apresentado no plano de manejo mostra que a área simplesmente foi decretada como área protegida sem envolvimento da população local, o que pode prejudicar o envolvimento da sociedade com a área e conseqüentemente o não atingimento efetivo dos objetivos de conservação propostos.

A variável conselho gestor atingiu 76% da pontuação mínima estabelecida. O conselho da Flona do Assungui foi criado em 2010 através da Portaria nº 124, e em dezembro de 2019, por meio da Portaria nº 832, o conselho passou por uma modificação na sua composição, e possui regimento

interno, câmaras técnicas e grupos de trabalho que atuam na análise de especificidades da UC. Dentro da variável “conselho gestor” há a subvariável “conselheiros”, que tem o intuito de analisar o entendimento dos conselheiros em relação aos seus direitos e deveres, além do funcionamento de um conselho gestor de unidade de conservação. O analisado foi que 75% dos conselheiros entendem que um conselho gestor se caracteriza como um espaço para discussão sobre a gestão da unidade de conservação, na qual une representantes de instituições que possuem relação com a área (ICMBio, 2014) e 50% têm ciência de seus direitos e deveres como conselheiros.

Conclusões

A Floresta Nacional do Assungui é uma unidade de conservação que possui potencial para uma efetiva gestão participativa, principalmente levando em consideração que, apesar dos limitados recursos financeiros disponíveis, a equipe de gestão trabalha muito a questão da participação social em todas as ações tomadas, o que valoriza não apenas a gestão participativa, mas também os objetivos de conservação da área.

Apesar desses recursos limitados, a Flona apresentou uma gestão participativa moderadamente satisfatória, o que indica que com maiores investimentos obteria níveis maiores de sucesso.

Referências

- BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm> . Acesso em: 09 fev. 2022.
- CIFUENTES, M.; IZURIETA, A.; FARIAS, H. H. Medición de la efectividad del manejo de áreas protegidas. WWF; IUCN; GTZ: Turrialba, Costa Rica, 2000.
- DIAS, E. S. Conflitos socioambientais envolvendo as principais unidades de conservação do oeste paranaense. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA FÍSICA APLICADA. 8. Anais... Viçosa: UFMG, 2009.
- DRUMOND, M. A. Participação comunitária no manejo de unidades de conservação – manual de técnicas e ferramentas. Belo Horizonte: Instituto Terra Brasilis de Desenvolvimento Sócio-Ambiental, 2002.
- GOHN, M. G. Conselhos gestores e participação sociopolítica. São Paulo: Ed. Cortez, v. 84, 2001.
- HOCKINGS, M.; STOLTON, S.; LEVERINGTON, F.; DUDLEY, N.; COURRAU, J. Evaluating

effectiveness: a framework for assessing management effectiveness of protected areas. IUCN, Gland, Suíça, Cambridge, Reino Unido, 2006.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). Conselhos gestores de unidades de conservação federais. Brasília: Coordenação de Gestão Participativa, 2014.

_____. Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais. Brasília: ICMBio, 2018.

_____. Plano de manejo Floresta Nacional de Assungui. Brasília: ICMBio, 2019.

MARINELLI, C. E. De olho nas unidades de conservação: sistema de indicadores socioambientais para unidades de conservação da amazônia brasileira. Instituto Socioambiental. São Paulo, 2011. 12. p.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). O desafio de garantir participação no complexo universo da gestão. Série Educação Ambiental e Comunicação em Unidades de Conservação, v. 3. Brasília, 2015.

_____. Instrumentos de gestão. 2020. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/instrumentos-de-gestao.html>>. Acesso em: 09 abr. 2022.

MONTORO, A. F. Construir uma sociedade mais justa. In: CHALITA, G. Vida para sempre jovem. São Paulo: Siciliano, 1992.

NEIVA, A. *et al.* Lições aprendidas sobre participação social na elaboração de planos de manejo de unidades de conservação: comunidade de ensino e aprendizagem em planejamento de unidades de conservação. Brasília: WWF – Brasil, 2013.

TORTATO, M. A.; OLIVEIRA, T. G.; ALMEIDA, L. B.; BEISIEGEL, B. M. Avaliação do risco de extinção do Gato-marajá *Leopardus wiedii* (Schinz, 1821) no Brasil). Biodiversidade Brasileira, Brasília, v. 3, n. 1, p. 76 – 83, 2013.

PRIMACK, R. B.; RODRIGUES, E. Biologia da conservação. Londrina: Ed. Planta, 2001.

WWF-BRASIL; FUNDAÇÃO FLORESTAL, INSTITUTO FLORESTAL. RAPPAM: implementação da Avaliação Rápida e Priorização do Manejo de Unidades de Conservação do Instituto Florestal e da Fundação Florestal de São Paulo. WWF, Programa de Preservação da Mata Atlântica, Instituto Florestal de São Paulo, Fundação Florestal,

Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. São Paulo, SP. 42p. 2004.

WWF-BRASIL. Ciclo de gestão de conselhos de unidade de conservação. Brasília: WWF-Brasil, 2016.

WATTS, J. E. M. Marxan.io user guide: a web app for systematic conservation planning. Australian Research Council Centre of Excellence for Environmental Decisions. The University of Queensland, 2016. 25p.