

RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS: ESTUDO DO MARCO NORMATIVO QUE ESTABELECE O SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Carolina de Sousa Martins Melo

RESUMO

O Brasil é reconhecido como o país que tem a maior fatia de biodiversidade mundial, para sua conservação é necessário que Unidade de Conservação (UC) sejam criadas em locais apropriados e sejam bem geridas. Para isso, deve-se atentar para a legislação e como estão dispostas as responsabilidades de cada ente governamental. Wright (1988) definiu cinco características típicas das RIGs, ao identifica-las e analisa-las se tem uma melhor compreensão da política analisada. O objetivo deste trabalho é compreender como estão dispostas as relações intergovernamentais no marco normativo que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Foi possível concluir que na Lei e nos Decretos estudados há vários trechos abordando as relações intergovernamentais. Respondendo as perguntas direcionadoras de pesquisa, observou-se sobre as atribuições de cada unidade de governo no SNUC que para algumas unidades e em algumas situações não estão claras suas atribuições, se assemelhando mais com o modelo de bolo de mármores (marble cake). Sobre a interação entre os entes governamentais, o modelo identificado foi o de autoridade interdependente. E sobre a disposição das relações intergovernamentais, destaca-se a não clareza das atribuições dos entes de governos, o que pode dificultar a operacionalização da política pública, pois da margem para que as unidades governamentais não executem determinada tarefa, e ainda deposite a responsabilidade em o outro ente.

Palavras-chave: Relações intergovernamentais; Política Pública; SNUC.

INTRODUÇÃO

As questões ambientais se consolidam como um tema bastante debatido nos dias atuais, dentre elas, a biodiversidade, correspondente à variedade de vida na Terra, é uma temática que se destaca. Apesar da relevância que a diversidade biológica tem para sobrevivência humana, capaz de oferecer bens e serviços que sustentam as sociedades e suas economias possibilitando maior qualidade de vida (ESTUDOS AVANÇADOS DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005), Butchart et al (2010) descobriram que a biodiversidade permaneceu decrescendo nas últimas quatro décadas. Os resultados foram obtidos a partir da análise de um grupo de indicadores sobre biodiversidade no mundo, em que a maioria deles mostrou marcas negativas.

A situação brasileira não foge do contexto internacional, segundo Conservação Internacional (2015), o Brasil possui quatro dos biomas mais ricos do planeta (Mata Atlântica, Cerrado, Amazônia e Pantanal), no entanto, eles passam por sérios riscos, apresentando muitas de suas áreas com apenas 3 a 8% do que existia inicialmente. A Mata Atlântica, por exemplo, guarda hoje 7% de sua extensão original e o Cerrado, possui apenas 20% de suas áreas ainda intocadas (CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL, 2015).

Com quatro biomas que se destacam quanto à biodiversidade, o Brasil está entre os 17 países megadiversos do mundo. Ocupar essa posição confere uma responsabilidade global maior em proteger seus recursos naturais, pois seu patrimônio é vital para o planeta (CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL, 2015; ICMBio, 2013)

Nesse contexto, uma das principais estratégias para proteger o patrimônio biológico é separar áreas para preservação, como as áreas de proteção ambiental ou unidades de conservação (UC) (ICMBio, 2013). Conforme Souza (2012, p. 92), as UC “são reservatórios de riquezas biológicas e bancos genéticos, capitais de grande valor no atual estágio das relações de mercado”. Simões (2008) também acredita que uma saída viável e interessante para a preservação da diversidade biológica é a conservação *in situ*, por meio da criação e implementação de UCs, consistindo, por conseguinte, em um instrumento fundamental para que o Brasil alcance os compromissos constitucionais internos e os diferentes acordos internacionais firmados. Além dos aspectos citados, conservação *in situ* proporciona também a preservação dos bens naturais, redução dos problemas oriundos da crise ambiental e promoção da qualidade de vida para população.

A partir da avaliação da efetividade de unidades de conservação, Leverington et al (2010) observou que aspectos da gestão deixam muito a desejar, podendo ser uma causa da não efetividade das áreas protegidas. O primeiro passo, quando se conclui que uma fonte de problema é proveniente da gestão, é atentar para a legislação que regulamenta essa temática, observando as diretrizes da lei, como ela foi elaborada, os mecanismos acerca da gestão das unidades, como estão dispostas as responsabilidades, entre outros aspectos.

Em países como o Brasil, organizados nos moldes do federalismo, devem-se observar outras prerrogativas importantes em suas leis, as relações intergovernamentais (RIG). Esse tipo de relação foi inicialmente definida por William Anderson como um importante corpo de atividades ou interações que acontecem entre as diferentes unidades de governo (WRIGHT, 1988). As teorias acerca desse tema são ricas, variadas e aplicáveis ao estudo de políticas públicas. Dentre elas, Wright (1988) definiu cinco características típicas das relações intergovernamentais e ao identifica-las e analisa-las é possível obter uma melhor compreensão da política analisada.

Uma prerrogativa das relações intergovernamentais, como visto em seu próprio conceito, diz respeito à interação entre as esferas de governo. Quando se tem políticas nacionais que são executadas por governos subnacionais, essa interação torna-se imprescindível, como citado por Neves (2012, p. 137) “políticas públicas de abrangência nacional promovidas por governos centrais necessitam do envolvimento de atores governamentais locais, seja para adequar os objetivos de política e regulações a especificidades locais, para harmonizar prioridades conflitantes, seja para otimizar o uso de recursos públicos cada vez mais escassos”.

Ao trazer a reflexão sobre as relações intergovernamentais nas políticas públicas nacionais, especificamente para o campo da política ambiental, Oates (2001), responsável pelo trabalho acerca do federalismo ambiental e sobre as dificuldades oriundas dos diferentes papéis das unidades governamentais na gestão ambiental, reconheceu que a política ambiental é essencialmente uma atividade conjunta entre governos. Neves (2012, p. 146), direcionando a discussão para o Brasil, que possui o território com dimensões continentais e grandes disparidades inter-regionais, também reconhece que na área de política ambiental a exigência para cooperação intergovernamental é necessária, devido a algumas características dos processos ambientais, ressaltando que “mais que um estilo de política ou uma alternativa para superação da escassez de recursos, a cooperação intergovernamental é uma condição *sine qua non* para a viabilização de ações de defesa ambiental”.

Há diversos temas nas políticas ambientais que envolvem as esferas federal, estadual e municipal, dentre eles, a questão das UCs, regulamentado pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) ou Lei 9.985/00. O SNUC é composto pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais. Órgãos representantes dos respectivos entes governamentais assumem as responsabilidades de implementação e gestão quando a UC é responsabilidade de sua esfera.

Em algumas situações há necessidade de interação de um ente governamental com outro, como a situação citada por Neves (2012) sobre a zona de amortecimento, prevista em lei, em que o ente responsável pela unidade não pode aplicar exclusivamente e imediatamente as regras, é necessário a atuação em conjunto com o município, por exemplo, pois há uma enorme carência de recursos humanos, técnicos e logísticos do sistema de gestão das UC, que impossibilitam o exercício da fiscalização de atividades ilegais somente pelo órgão de tutela. Por meio de parcerias com governos e comunidades locais as chances de desempenhar efetivamente o poder de polícia nas UC e entorno aumenta (NEVES, 2012).

A partir do contextualizado, é possível concluir a relevância de compreender como está disposta a lei, quais atividades e interações que ela propõe para uma efetiva implementação e gerenciamento de uma UC. A efetividade nos dois últimos aspectos citados garante que uma unidade de conservação está funcionando bem, e, por conseguinte, a biodiversidade está conservada. Um bom recurso para compreender uma política pública é o aporte teórico fornecido pelos estudos sobre RIGs, principalmente, como visto, quando a política é estabelecida em uma federação e aborda aspectos sobre o meio ambiente. Portanto, o presente estudo tem o objetivo de compreender como estão dispostas as relações intergovernamentais no marco normativo que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Foram estabelecidas as seguintes perguntas para nortear o estudo: compreender como estão dispostas as atribuições de cada unidade de governo e atores da sociedade no marco normativo do SNUC; identificar de que modo está estabelecida a interação entre os entes governamentais; refletir se a maneira como estão dispostas as relações intergovernamentais pode afetar a efetividade da lei.

O artigo está organizado em cinco sessões, além desta introdução. A próxima seção apresenta os aspectos metodológicos do presente estudo. Em seguida são apresentados os conceitos relacionados às relações intergovernamentais e suas características, dando ênfase nas teorias que serão utilizadas no presente trabalho. Na sequência são apresentadas características básicas da Lei nº 9.985/00, seguida da apresentação dos resultados e sua análise. Por fim, são apresentadas as conclusões do estudo.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa trabalha com uma abordagem qualitativa do tipo descritiva. A partir da literatura sobre relações intergovernamentais foram selecionadas dimensões: atores; unidades governamentais; financiamento; modelo de RIG, a fim de descrever o fenômeno de interesse. Conforme Sampieri *et al.*, (1991), cada dimensão foi definida a partir da literatura com o objetivo de formular as perguntas específicas que se pretendeu responder. Buscou-se uma explicação dedutiva, visto que parte da teoria mais geral sobre relações intergovernamentais e suas características e a aplica a um caso específico, o marco normativo que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

A coleta de dados se deu inicialmente por meio de pesquisa bibliográfica e posteriormente para consolidar o instrumento de análise foi realizada a coleta de documentos. Foram utilizados os seguintes textos para análise: o marco normativo que regulamenta a Lei nº 9985/00; e os Decretos nº 4.340 de 2002 e nº 6.848 de 2009.

A análise dos dados foi realizada utilizando mecanismos de codificação a partir da categorização do conteúdo do texto. A categorização foi baseada nas categorias

selecionadas da literatura, são elas: atores; unidades governamentais; financiamento; modelo de RIG.

O esquema de codificação utilizou as teorias já existentes sobre as RIGs para orientarem o processo de codificação dos dados. Foi possível enxergar aspectos semelhantes ou divergentes dos conceitos teóricos. Segundo Saldaña (2009), os temas ou conceitos são os construtos mais abstratos relacionados com o desenvolvimento da teoria.

Na próxima sessão serão discutidos os resultados provenientes da análise dos documentos selecionados associados à teoria escolhida.

RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E SUAS CARACTERÍSTICAS

O termo Relações Intergovernamentais (RIGs) foi originado na década de 30 com o advento do New Deal e dos esforços do governo nacional dos Estados Unidos para combater a crise econômica e social da grande depressão (WRIGHT, 1988). Dos anos 30 até os dias atuais as pesquisas e práticas envolvendo as RIG continuam e são motivadas pela intensa preocupação com a entrega eficaz do serviço público para a sociedade (WRIGHT, 1988).

Segundo Elazar (1987), Deil Wright foi um autor que se destacou na definição da terminologia relações intergovernamentais, assim como Willian Anderson que também escreveu conclusões importantes sobre as RIGs, e as descreve como um importante corpo de atividades ou interações que ocorrem entre unidades governamentais de todos os tipos e níveis dentro do sistema federal (WRIGHT, 1974). Wright (1974) afirma que é possível utilizar essa definição geral como um começo para elaborar o conceito de RIGs e Sano (2008) observa que definição de Willian Anderson possibilita ao pesquisador notar que a terminologia relações intergovernamentais abrange todas as possíveis relações entre os governos, sejam elas horizontais ou verticais.

Wright (1988) destaca uma das mais expansivas afirmações sobre RIG, realizada por um oficial público bastante imerso no assunto, Seanador Edmund Muskie. O Senador afirma que o campo das RIGs deveria ser categorizado como uma dimensão oculta do governo, que atua quase como quarto ramo do Estado atendendo as necessidades da população, no entanto sem apresentar eleitorado direto, sem um controle especial, e avançando em nenhuma direção particular. De fato, as RIGs estão presentes na maioria das políticas públicas, mas nem sempre estão tão nítidas quanto são as diretrizes das próprias políticas, mas sua relevância é significativa principalmente ao pensar a estruturação e operacionalização de uma política dentro de um Estado.

Sobre a perspectiva de Elazar (1987), ele afirma que o federalismo é um termo genérico que se refere à relação de própria regra e regra compartilhada (self-rule/shared-

rule), já as RIGs significam operacionalizar o sistema governamental, no contexto americano de sistema federal, envolvendo extensiva e continuada relação entre a união, estado e governo local ou outra combinação entre eles. No entanto, as RIGs não são restritas a federações, elas também podem ser vistas como um fenômeno universal, adaptado a todo lugar que tenha duas ou mais interações governamentais no desenvolvimento e execução de políticas públicas e programas (ELAZAR, 1987).

Wright (1978) definiu cinco características típicas das relações intergovernamentais, ao identifica-las e analisa-las possibilitam uma melhor compreensão do sistema político, são elas: 1) o número e os tipos de unidades governamentais, cada unidade tem autonomia para administrar seus próprios assuntos e ter sua própria estrutura administrativa; 2) o número e a variedade de autoridades governamentais envolvidas (políticos e burocratas), destaca-se que são os seres humanos revestidos de um cargo que decidem como serão as relações entre os entes governamentais, portanto, o conceito de RIGs deve necessariamente ser formulado com base nas relações humanas e no comportamento humano (ANDERSON, 1960 apud WRIGHT, 1978, p. 14); 3) a frequência e a regularidade dos contatos entre as autoridades governamentais, sabendo que as RIGs não são acontecimentos únicos, causais ou ocasionais, mas sim, envolvem pautas de contato, intercâmbio de informação e esforços para realizar missões continuadas e diárias; 4) a importância das ações e atitudes das autoridades governamentais, pois cada autoridade carrega suas crenças, percepções e preferências que afetam seu comportamento e geram impacto na organização; 5) a preocupação com questões relacionadas ao financiamento das políticas públicas, visto que os valores monetários são um método adequado para medir a extensão e efeito do fluxo de influência entre unidades do governo.

Grodzins (1966) aborda outro aspecto relacionado às RIGs, duas perspectivas, encaradas como metáforas, acerca da definição de responsabilidades entre as unidades de governo. A primeira, o bolo de camadas (layer cake), ou no caso brasileiro, o bolo de três camadas (three layer cake), que representa as três esferas governamentais, nessa situação as instituições e funções de cada "nível" são considerados separadamente. E a segunda, o bolo de mármore ou bolo de arco-íris (marble cake or rainbow cake) que significa que as atribuições não estão claras e não se sabe as responsabilidades de cada ente. Essa segunda metáfora, considera que as regras ou atribuições são compartilhadas, e segundo Franceze (2010, p. 38) isso "leva à existência de uma necessária interação nas federações e é em razão desta que o sistema recebe o nome de federalismo cooperativo".

No entanto, o adjetivo cooperativo não se refere apenas a interações tranquilas e amigáveis entre as esferas de governo, significa, na verdade, que as unidades governamentais devem funcionar e trabalhar juntas, mas não por opção, e sim devido à

dinâmica determinada pelo desenho constitucional federativo (FRANZESE, 2010). Considerando essa perspectiva, Grodzins (1966) define dois tipos de cooperação: cooperação antagônica, quando entes têm que trabalhar juntos, porém realizam de modo não amigável ou os governos perseguem diferentes objetivos; e cooperação coercitiva, quando há uma cooperação forçada, o oposto da relação entre pactuantes em condição de igualdade.

Além das características típicas, Wright (1988) também sugeriu as formas de interação entre os governos, organizadas em três modelos: Autoridade Independente, Autoridade Inclusiva e Autoridade Interdependente. O autor revela que os modelos são simplificações da realidade, mas servem como hipótese para ajudar a identificar como estão estabelecidas as RIGs (WRIGHT, 1988).

O modelo de Autoridade Independente ou Autoridade Dual tem como pressuposto um relacionamento de total independência e autonomia entre os governos, não apresentado a necessidade de maior interlocução entre os atores (WRIGHT, 1988). Essa realidade é alcançada por meio da completa clarificação dos papéis de cada uma das unidades de governo (SANO, 2008). Wright (1988) avaliou que pesquisadores dos modelos de RIGs apresentam uma opinião em comum sobre esse modelo, retratando-o como obsoleto, sem condições de existir nas realidades sociais e políticas atuais. Os autores Grodzins e Elazar, com as teorias de federalismo como pacto e federalismo cooperativo respectivamente, percebem que o referenciado modelo não existe em uma federação, pois para existir, seria preciso tirar do federalismo a dimensão da regra compartilhada (shared-rule) fundamento desse sistema (FRANZESE, 2010).

No modelo de Autoridade Inclusiva – ou Autoridade Hierárquica ou Autoridade Centralizada – existem mais áreas de contato entre as unidades de governo, porém, quem governa realmente é o governo federal, que avança sobre os espaços estadual e local (FRANZESE, 2010). Segundo Burke (2014, p. 66) “este modelo reconhece o aumento dos poderes nacionais ao longo do século XX e o aprimoramento dos poderes do estado durante a segunda metade do século (...) quaisquer ganhos de autoridade e capacidade local são ainda subsidiária dos outros “grandes” níveis neste modelo”.

Na Autoridade Interdependente ou Sobreposta há uma relação de interdependência entre as unidades, apresentando três características principais: 1) duas ou três unidades governamentais podem atuar ao mesmo tempo numa mesma questão; 2) as áreas de autonomia exclusiva de ação ou de jurisdição única são reduzidas e seriam espaços de ação similares ao modelo de autoridade independente; 3) o poder e a influência disponíveis a qualquer unidade de governo são limitados, criando um padrão de autoridade em que prevalece a barganha, ou seja, há a necessidade de acordos ou trocas (WRIGHT, 1988).

Burke (2014) ressalta que esse modelo admite que cada unidade pode ser dominante sobre outras em certos problemas, mas nenhuma unidade é predominante em todas as instâncias.

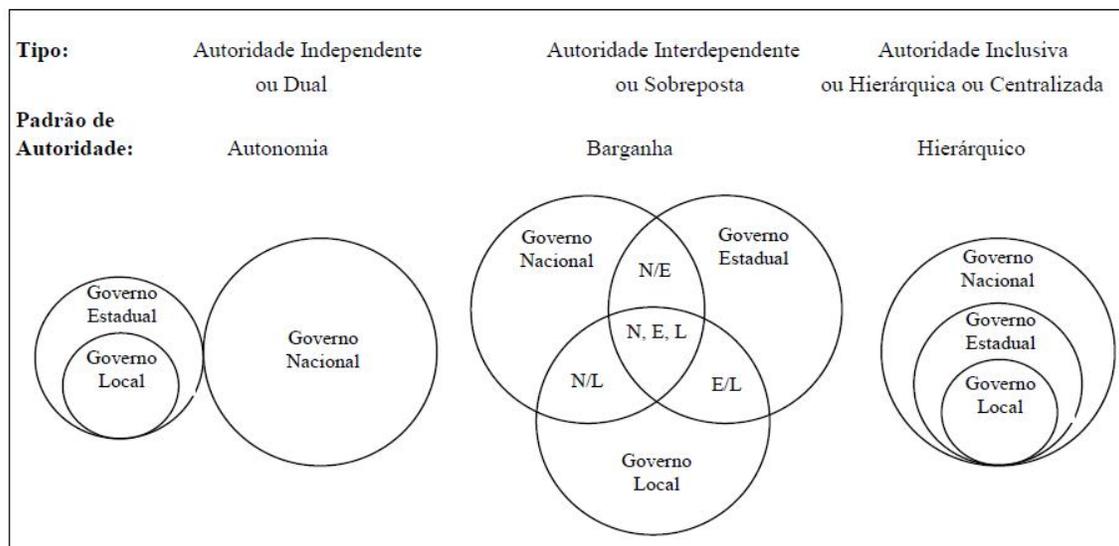


Figura 1 – Modelo de relacionamento entre as unidades governamentais

Fonte: Wright (1988, p. 40).

Na perspectiva de Franzese (2010) os modelos de Wright agregam pouco poder explicativo, pois trazem uma ideia de dicotomia que direciona para busca de um dos três parâmetros estabelecidos na realidade empírica das federações. A autora continua sua argumentação fundamentando que a teoria de federalismo cooperativo e modelo matricial desenvolvido por Elazar (1987) são mais dinâmicos e adequados ao seu estudo. Porém, como também lembrado pela autora, na matriz federativa descrita por Elazar (1987, p. 37), “não há centros superior ou inferior, apenas uma maior ou menor tomada de decisão política em ação”, relato que se assemelha ao terceiro modelo de Wright, autoridade interdependente. Ambas as visões, de Elazar e Wright, trabalham com interações entre as esferas de governo, só com uma diferença no modelo representativo, pois Elazar (1987) utiliza uma matriz com centros de poder distribuídos, que não contradiz o modelo de Wright, que usa círculos com interseções entre as unidades governamentais.

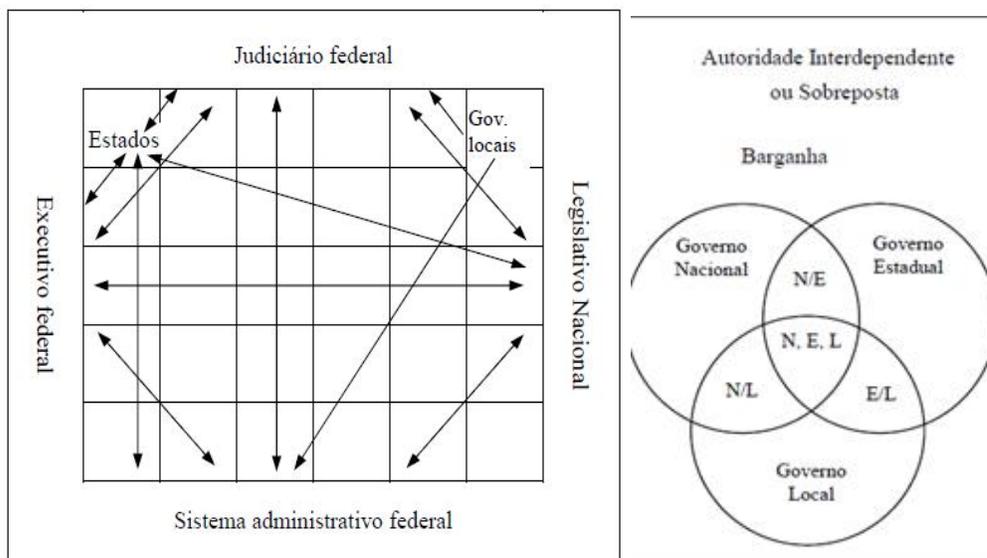


Figura 2 – Modelo de Elazar e Wright

Fonte: Elazar (1987, p. 37) e Wright (1988, p. 40).

A partir da reflexão acima, pôde-se concluir que retirando o primeiro modelo de Wright (Autoridade Independente), as perspectivas dos autores não são opostas, mas complementares. Por motivos de operacionalização e adequação ao tipo de fonte de informação que será utilizada nessa pesquisa, no caso o marco normativo da lei 9.985/00, serão utilizados os modelos de RIGs de Wright, como também as características típicas descritas pelo mesmo autor. Segue abaixo de forma sintetizada as categorias analíticas que emergiram da teoria e serão utilizadas para realizar a análise da lei 9.985/00

Quadro 1 – Categorias analíticas

Categoria	Detalhamento	Fontes
Atores	Essa categoria engloba três características típicas da RIG: 2) o número e a variedade de autoridades governamentais envolvidas (políticos e burocratas); 3) a intensidade e a regularidade dos contatos entre as autoridades governamentais; 4) a importância das ações e atitudes das autoridades governamentais	WRIGHT 1978
Unidades governamentais	Essa categoria abrange uma característica típica: 1) o número e a variedade de unidades governamentais. Retrata também quais as competências/atribuições de cada	WRIGHT 1978 GRODZINS, 1966

	ente governamental e se elas estão bem definidas, ou não (bolo de mármore).	
Financiamento	Essa categoria abrange uma característica típica: 5) a preocupação com questões relacionadas ao financiamento das políticas públicas.	WRIGHT 1978
Modelo de RIG	Nessa categoria será visto em quais dos modelos Autoridade Independente, Autoridade Inclusiva e Autoridade Interdependente melhor se encaixa as proposta de RIG estabelecida na lei estudada.	WRIGHT 1988

Fonte: Dados da pesquisa consolidados pelos autores.

No próximo tópico serão ressaltados aspectos da Lei 9.985, dentre eles como surgiu o SNUC, características sobre o marco normativo, decretos relacionados à lei e desafios que envolvem essa política pública.

LEI 9.985 (SNUC): ASPECTOS DA FORMULAÇÃO DA LEI E DIRETRIZES BÁSICAS

Segundo Picoli (2011), o código florestal foi a base do sistema nacional de unidades de conservação, mesmo apresentando um perfil de instrumento regulamentador do uso dos recursos florestais pelos madeireiros. Diversos foram as etapas, leis e procedimentos vivenciados para chegar ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Picoli (2011) consolidou no quadro seguinte a Legislação brasileira sobre unidades de conservação que antecedeu a SNUC.

Quadro 2 – Legislação brasileira que antecedeu a SNUC

LEGISLAÇÃO	PROPÓSITO
Decreto Federal Nº 84.017/1979	Aprovou o regulamento dos Parques Nacionais (PARNA) Brasileiros;
Lei Federal Nº 6.902/1981	Dispôs sobre a criação de Estações Ecológicas (ESEC) e Áreas de Proteção Ambiental (APA) e foi regulamentada posteriormente pelo Decreto Federal 99.274/90;
Decreto Federal Nº 89.336/1984	Regulamentou as Reservas Ecológicas (RESEC) e Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIE);
Decreto Federal Nº 98.897/1990	Dispôs sobre as Reservas Extrativistas;
Decreto Federal Nº 563/1992	Instituiu o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil e criou a Comissão de Coordenação;
Decreto Federal Nº 1.298/1994	Aprovou o Regulamento das Florestas Nacionais (FLONAS);
Decreto Federal Nº 1.922/1996	Dispôs sobre o reconhecimento das Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN);
Decreto Federal Nº 2.119/1997	Dispôs sobre o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil e sobre a sua Comissão de Coordenação;
Decreto Federal 2.661/1998	Regulamentou o parágrafo único do art. 27 da Lei 4.771, de 15 de dezembro de 1965 (Código Florestal), mediante o estabelecimento de normas de precaução relativas ao emprego do fogo em práticas agropastoris e florestais;

Fonte: Picoli (2011, p. 39).

Foram muitas as regulamentações que envolveram de maneira direta e indireta a criação e gestão de reservas ou unidades de conservação, no entanto, as mesmas estavam soltas e se fazia necessária a criação de um instrumento para juntar todas as disposições já estabelecidas e propor uma nova (PICOLI, 2011). Devido à demanda de consolidar as regulamentações, em 1988 a proposta inicial acerca da nova legislação foi elaborada pela Fundação Pró Natureza (Funatura), encomendada pelo antigo IBDF (Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal), e posteriormente analisada pelo CONAMA. Ela foi encaminhada à Câmara dos Deputados em 1992 dando início a sua tramitação (WWF-Brasil/IPÊ– Instituto de Pesquisas Ecológicas, 2012). Após oito anos foi aprovado o texto com algumas

alterações surgindo então a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC – Lei 9.985/2000).

O SNUC é composto pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, apresentando como característica principal a inserção do modelo ecossistêmico de conservação da natureza. O art. 2º da Lei nº 9.985/00 no inc. I traz o conceito de unidades de conservação que corresponde ao

espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Como ressalta Souza (2012), a partir desse conceito de unidade de conservação percebe-se que não é qualquer área que pode ser uma unidade de conservação, e sim um espaço com “características naturais relevantes”. No entanto, essa expressão é abrangente, com um conceito jurídico um tanto indeterminado, que pode gerar conflitos ao se tentar criar uma UC (SOUZA, 2012).

A partir da análise da legislação brasileira sobre unidade de conservação, Souza (2012) conclui que para criar uma UC é necessário extrapolar a condição de características naturais relevantes, deve-se ter, na verdade, uma confluência de aspectos. Portanto, o poder público deve identificar um espaço territorial com características naturais relevantes, definir seus limites, estabelecer quais serão os objetivos de conservação que justifique sua criação, e realizar todas essas etapas seguindo as diretrizes da Lei (SOUZA, 2012).

Sobre os objetivos do SNUC, conforme Derani (2001, apud SOUZA, 2012, p. 91) eles são divididos em três grandes campos: conservação da diversidade biológica, proteção cênica e criação de meios e incentivos para a pesquisa científica.

Podem fazer parte do SNUC não apenas UCs Federais, mas também, unidades Estaduais e Municipais. Porém, a lei não menciona o Distrito Federal, que tem status constitucional, sendo, por conseguinte, uma falha, visto que o Brasil é uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, e esse não se confunde com nenhuma das entidades político-constitucionais, pois possui autonomia política e administrativa nos termos da Constituição (SZKLAROWSKY, 2008).

Muitos desafios estão presentes na implementação do SNUC, dentre eles a questão dos recursos financeiros, evidenciado pelo levantamento do Ministério do Meio Ambiente

(2009) que apurou os custos anuais de manutenção das áreas protegidas no Brasil no total de R\$ 900 milhões, no entanto, em 2008, o orçamento total gasto pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Ibama, MMA, Serviço Florestal Brasileiro, cooperação internacional e compensação ambiental somaram apenas R\$ 331 milhões, menos da metade do que deveria ter sido gasto. Geluda (2010, p. 9) corrobora com a observação feita pelo MMA e afirma que “obstáculos para a conservação do meio ambiente é a falta de recursos financeiros. As verbas públicas destinadas às questões ambientais são indubitavelmente baixas para lidar com as complexas e territorialmente grandes questões ambientais brasileiras”.

Outro desafio se refere ao fato do SNUC ser baseado na premissa de que as unidades de conservação devem ser geridas por meio de um processo inclusivo, porém as condições para a gestão participativa nem sempre são dadas (WWF-Brasil/IPÊ– Instituto de Pesquisas Ecológicas, 2012). A falta de integração entre as partes no contexto político é outra dificuldade para a implementação e gestão da Lei, visto que vivenciamos um governo de coligações, com ministérios partidarizados e cada um tende a querer capitalizar para seu próprio grupo as iniciativas. A interação entre os órgãos de governo acontecem majoritariamente em situações de conflito, muitas vezes, acaba o gestor, no nível local, tendo que superar as idiossincrasias estabelecidas entre as instituições (WWF-Brasil/IPÊ– Instituto de Pesquisas Ecológicas, 2012).

Na próxima sessão serão expostas as etapas para realizar a presente pesquisa, e caracterização da mesma.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados serão discutidos contemplando as categorias selecionadas da literatura citadas no quadro 1.

Atribuições de cada unidade governamental

No que concerne às atribuições da unidade federal e seus respectivos órgãos, estão claramente definidas, como citado nos exemplos da legislação abaixo:

Art. 51. O Poder Executivo Federal submeterá à apreciação do Congresso Nacional, a cada dois anos, um relatório de avaliação global da situação das unidades de conservação federais do País.

“Art. 53. O Ibama elaborará e divulgará periodicamente uma relação revista e atualizada das espécies da flora e da fauna ameaçadas de extinção no território brasileiro.

No entanto, ao considerar as responsabilidades das outras unidades governamentais, estado e município, a Lei não deixa clara a atribuição específica de cada

um, e em algumas situações, a lei dispõe sobre a responsabilidade de uma atividade de modo generalista, utilizando termos como, “o poder executivo” ou o “poder público”.

“Art. 43. O Poder Público fará o levantamento nacional das terras devolutas, com o objetivo de definir áreas destinadas à conservação da natureza, no prazo de cinco anos após a publicação desta Lei.”

“Art. 57-A. O Poder Executivo estabelecerá os limites para o plantio de organismos geneticamente modificados nas áreas que circundam as unidades de conservação até que seja fixada sua zona de amortecimento e aprovado o seu respectivo Plano de Manejo.”

Por não apresentar as definições de todas as unidades separadamente, não se assemelha com a metáfora do bolo de três camadas (three layer cake), mas se adequa melhor ao bolo de mármore (marble cake) de Grodzins (1966), visto que além de não detalhar separadamente as responsabilidades de cada ente, observou-se também a participação de mais de uma unidade de governo executando uma mesma atividade, como por exemplo, na gestão da unidade de conservação, que pode ser responsabilidade do órgão federal, estadual ou municipal, sem definir elementos que distingam em qual situação a UC será responsabilidade da união, do estado ou do município.

“III - órgãos executores: o Instituto Chico Mendes e o Ibama, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação.”

Estar mais próximo da metáfora bolo de mármore sugere que as relações intergovernamentais são vistas como um pacto, apresentado uma relação não centralizada entre as esferas de governo (ELAZAR, 1994). Porém para seguir essa configuração há uma premissa importante, que corresponde à interação entre as diferentes unidades de governo para que o sistema funcione (FRANZESE, 2010). Foi possível observar na declaração do WWF-Brasil/IPÊ (012) que a interação entre os órgãos de governo acontece majoritariamente em situações de conflito, se configurando, portanto, em uma espécie de interação ou cooperação, no entanto, como denominado por Grodzins (1966) uma cooperação antagônica, que retrata situações em que as unidades governamentais têm que trabalhar juntos, porém fazem de modo não amigável ou perseguindo diferentes objetivos.

Características típicas possíveis em uma relação intergovernamental

Número e variedades de autoridades (atores) governamentais envolvidas e Importância das ações e atitudes dos atores

A importância das ações e atitudes dos atores está intrinsicamente ligada com suas responsabilidades no sistema. Caso não tenha nenhuma responsabilidade a executar, o mesmo não teria a relevância no planejamento e execução da lei. Por isso, ao falar da importância das ações e atitudes se mencionou as responsabilidades de cada ator.

Segue abaixo os atores que segundo a legislação estudada podem participar do SNUC e suas responsabilidades:

- O gestor da unidade de conservação é membro da organização responsável pela administração da UC, preside o conselho consultivo ou deliberativo e designa os demais conselheiros;
- Os conselhos são compostos por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e população residente ou proprietários de terras conforme dispuser a lei. São responsabilidades do conselho: elaborar o seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instalação; acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, quando couber, garantindo o seu caráter participativo; buscar a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno; esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade; avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação; opinar, no caso de conselho consultivo, ou ratificar, no caso de conselho deliberativo, a contratação e os dispositivos do termo de parceria com OSCIP, na hipótese de gestão compartilhada da unidade; acompanhar a gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade; manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos; e propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso.

Como se pode notar, os conselhos têm uma intensa e significativa participação na gestão das UC, principalmente, no que tange a gestão participativa ou inclusiva, definida por Tenório (2005) como a gestão em que a autoridade de decisão é compartilhada entre os participantes da ação. Os conselhos, nessa temática, têm o papel de agregar e gerenciar a participação de vários atores da sociedade, como exemplos as populações vizinhas ou até mesmo OSCIP que pode participar de uma gestão compartilhada da unidade. Como citado pela WWF-Brasil/ IPÊ (2012) não são boas as condições para inserir e consolidar a gestão participativa, visto que são muitos representantes que podem participar de algum modo na

gestão das UC, e consolidar os diferentes interesses e perspectivas de todos, indicado, portanto, uma dificuldade que os conselhos e seus gestores enfrentam.

Além dos conselhos consultivos ou deliberativos das UCs previstas na SNUC, existem os conselhos das Reservas da Biosfera, formado por representantes de instituições públicas, de organizações da sociedade civil e da população residente. As suas responsabilidades são: aprovar a estrutura do sistema de gestão de sua Reserva e coordená-lo; propor à COBRAMAB macro diretrizes para a implantação das Reservas da Biosfera; elaborar planos de ação da Reserva da Biosfera; reforçar a implantação da Reserva da Biosfera pela proposição de projetos pilotos em pontos estratégicos de sua área de domínio; e implantar, nas áreas de domínio da Reserva da Biosfera, os princípios básicos constantes do art. 41 da Lei nº 9.985, de 2000.

A Reserva da Biosfera é um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, com o objetivo da preservação da biodiversidade biológica, coordenado pela Comissão Brasileira para o Programa "O Homem e a Biosfera" – COBRAMAB. Não está claramente definido quem é o responsável por compor os conselhos desse tipo de reserva.

Diferentes representantes da sociedade podem participar do SNUC, e conseqüentemente tem o seu papel. Dentre eles:

- As Organizações não-governamentais, privadas e pessoas físicas atuantes no desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação;
- A Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP pode participar da gestão compartilhada da UC com a supervisão do conselho;
- O empreendedor com um negócio que cause significativo impacto ambiental é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral;
- A sociedade, como um todo, deve acompanhar o estabelecimento e a revisão da política nacional de unidades de conservação;
- As populações locais devem acompanhar a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

São diversos os atores que podem participar direta ou indiretamente do SNUC. Cada um carrega consigo suas crenças, percepções e preferências que impactam no seu comportamento e conseqüentemente no seu posicionamento a cerca das decisões que serão tomadas (WRIGHT, 1978). Logo, considerar o posicionamento de todos os atores e consolidar em uma ação pode dificultar a relação entre eles e até mesmo o processo de

tomada de decisão, implementação e gestão da UC. Como ressalta Anderson (1960 apud WRIGHT, 1978, p. 14) trabalhar com as relações intergovernamentais é necessariamente trabalhar as relações humanas e o comportamento humano.

Intensidade e regularidade dos contatos entre os atores

Na Lei estudada não é delimitado claramente a intensidade e regularidade dos contatos entre os diversos atores. No entanto, se destaca que deve haver o estabelecimento de conselhos e envolvimento da sociedade na gestão, e para consolidar esses tipos de participações são necessários vários meios de intercâmbio de informação e esforços de todos os atores para juntá-los e consolidar suas missões contínuas e diárias, como citado por Wright (1978).

Número e variedade de unidades governamentais

Nesse trabalho as unidades governamentais são município, estado e união representados pelos órgãos públicos ambientais de cada unidade, ou seja, na lei 9.985/00 pouco se faz referência direta as responsabilidades de município, estado ou união, mas sim, aos órgãos ambientais de cada uma dessas unidades de governo.

Está claramente exposta a participação do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama, Ministério do Meio Ambiente – MMA, Instituto Chico Mendes e Ibama, todos eles são organizações federais. Os outros órgãos dos estados e municípios (quando houver) são apenas citados, mas não nomeados individualmente. Isso ocorre, pois a lei 9.985/00 é nacional, e, portanto, os órgãos que se destacam são os nacionais, e a descrição nominal dos órgãos estaduais e ou municipais, por serem muitos, devem constar nas respectivas legislações locais.

Questões relacionadas ao financiamento

Sobre as fontes de financiamento do SNUC, a Lei 9.985/00 prega inicialmente que se possível deve-se assegurar a sustentabilidade econômica das UC, e garantir uma alocação de recursos financeiros adequada para que as unidades possam ser geridas eficazmente, atendo aos seus objetivos.

Segundo a legislação estudada os recursos obtidos deverão ser geridos pelo gestor da unidade e utilizados exclusivamente na implantação, gestão e manutenção da UC. Algumas diretrizes mais específicas são mencionadas, como no caso de:

- Recursos obtidos por meio de cobrança de taxa de visitação e outras rendas decorrentes de arrecadação, serviços e atividades da própria unidade, devem ser aplicados até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na implementação,

manutenção e gestão da própria unidade; até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na regularização fundiária das unidades de conservação do Grupo; e até cinquenta por cento, e não menos que quinze por cento, na implementação, manutenção e gestão de outras unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral.

- Empreendimento de significativo impacto ambiental o empreendedor deve apoiar a implementação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, e o montante de recursos a ser destinado por ele não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.

- Beneficiários da proteção oferecida por uma unidade de conservação, seja para o abastecimento de água, uso de recursos hídricos ou geração e distribuição de energia elétrica devem contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, de acordo com o disposto em regulamentação específica.

Outra fonte de recurso prevista na Lei é por meio de doações de qualquer natureza nacionais ou internacionais, com ou sem encargos, provenientes de organizações privadas ou públicas ou de pessoas físicas que desejarem colaborar com a sua conservação.

Pode-se perceber que não há estabelecida na lei uma fonte de recurso fixa e segura, como a destinação de parte de um imposto, apenas fontes que só proporcionarão renda caso existam. No entanto, há a possibilidade de não existirem, pois nem todas as áreas são obrigadas a realizar o turismo ou outra atividade que gere renda, nem sempre haverá um empreendedor querendo compensar o impacto ambiental do seu empreendimento em uma determinada região, ou nem sempre haverá beneficiários da unidade. São, portanto, quesitos que não tem uma certeza de existir em todas as unidades de conservação brasileiras.

A possível falta de recurso prevista no parágrafo acima é comprovada pelo levantamento do MMA (2009) que revela que os custos anuais com a manutenção das áreas protegidas no Brasil estão significativamente abaixo do valor que foi estimado para mantê-las funcionando. Isso pode afetar a qualidade da gestão das UC, como também o não alcance do objetivo principal, a conservação da biodiversidade.

Modelos de interação

Os dados revelaram que o tipo de RIG que se estabeleceu foi a Autoridade Interdependente, pois na legislação estudada aparecem características citadas por Wright (1988), tais como: duas ou três unidades governamentais atuam em uma mesma questão; as áreas de autonomia exclusiva de ação ou de jurisdição única são reduzidas; e o poder e

a influência disponíveis a qualquer unidade de governo são limitados, criando um padrão de autoridade em que prevalece a barganha. É possível notá-las nos seguintes trechos da Lei e Decretos analisados:

“Art. 26. Quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.”

“Art. 20. Compete ao conselho de unidade de conservação: (...)

IV - esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade;”

Burke (2014) também destaca que o modelo de autoridade interdependente admite que cada unidade pode ser dominante sobre outras em certas situações, mas nenhum ente é predominante em todas as instâncias. As reservas da biosfera exemplificam esse modelo:

§ 1º Quando a Reserva da Biosfera abranger o território de apenas um Estado, o sistema de gestão será composto por um conselho deliberativo e por comitês regionais.

§ 2º Quando a Reserva da Biosfera abranger o território de mais de um Estado, o sistema de gestão será composto por um conselho deliberativo e por comitês estaduais.

No caso acima é possível observar que dependendo da abrangência territorial da esfera, a responsabilidade será de um conjunto de atores, e em outra situação, já serão outros os responsáveis.

CONCLUSÕES

A presente pesquisa teve o objetivo de analisar como estão dispostas as relações intergovernamentais no marco normativo que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Foi possível perceber na lei e nos decretos estudados que há trechos que revelam aspectos sobre as relações intergovernamentais. Isso ocorre devido ao fato da política pública ter sido criada e implementada no Brasil, uma federação com três entes governamentais que precisam interagir entre si para efetivar várias atividades.

Acerca das perguntas direcionadoras de pesquisa, foi possível observar sobre as atribuições de cada unidade de governo no marco normativo do SNUC que se assemelhar com a cooperação antagônica definida por Grodzins (1966) pode prejudicar a efetividade da política, principalmente, quando cada ente governamental, representado pelo seu respectivo órgão, tenta alcançar um objetivo contrário ao do outro. Ao final há uma elevada probabilidade de nenhum resultado ser alcançado, e, por conseguinte, a unidade não avança no alcance de seu objetivo. É relevante atentar a esse aspecto, pois se a legislação pressupõe uma relação cooperativa entre os entes, é mais vantajoso e positivo para unidades de conservação que a interação seja feita de forma harmoniosa, na tentativa de chegar a uma finalidade só.

Outro aspecto a destacar referente a falta de clareza das atribuições das unidades de governos, é sobre a dificuldade de operacionalização da política pública, pois quando não se tem as responsabilidades de cada ente de modo, dá margem para que as unidades governamentais não executem determinada tarefa e ainda deposite a responsabilidade em outro ente, podendo gerar mais relações conflituosas.

Sobre os atores, identificou-se a presença de diversos deles, e muitos possuem suas responsabilidades descritas na lei, e se executadas as possibilidades de atuação, como descrito na lei, configura-se como um mecanismo de gestão participativa.

Referente à interação entre os entes governamentais, o modelo de autoridade interdependente caracteriza as relações intergovernamentais na legislação estudada, devido ao fato de ser uma lei que pressupõe a cooperação entre os entes governamentais em vários aspectos, assim como estimula a gestão participativa, integrando os diferentes atores atuantes, tornando-se é inevitável a interdependência tanto dos entes como também daqueles que participam de algum processo dentro da unidade de conservação.

Pode-se concluir a partir do estudo realizado, que melhorias no marco normativo estudado precisam ser realizadas, principalmente em tais aspectos: clareza ao definir as responsabilidades de todos os entes governamentais, especificando quais os atuantes nos momentos de interação; sugestões de um mínimo de periodicidade de encontros entre os atores participantes, pois como são previstos diversos atores que podem atuar, se não esclarecer maiores diretrizes sobre como será a participação, dificulta o processo de da gestão participativa, que não é fácil; e estabelecer uma fonte de renda fixa para todas as unidades, de modo que os gestores tenham de um mínimo de recurso para não deixar a unidade completamente abandonada ou com diversos problemas que afetem sua efetividade. A melhoria desses aspectos pode contribuir para que as relações intergovernamentais sejam mais bem estabelecidas, e, conseqüentemente, ter uma política mais efetiva.

Sobre a limitação do estudo e proposta futura de pesquisa, destaca-se que o presente estudo se restringiu a analisar as relações intergovernamentais dispostas no marco normativo que regulamente o SNUC e, dessa forma, o próximo passo seria verificar como as relações estabelecidas na lei de fato se concretizam na prática.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei Nº 9.985 de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm>. Acesso em: 30 de março de 2015.

_____. *Decreto Nº 4.340 de 22 de agosto de 2002*. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 20 de março de 2015.

_____. *Decreto Nº 6.848 de 14 de maio de 2009*. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2009/Decreto/D6848.htm>. Acesso em: 20 de março de 2015.

BURKE, B. F. *Understanding Intergovernmental Relations, Twenty-five Years Hence*. State and Local Government Review, March 46: 63-76, 2014.

BUTCHART, S. H. M. et al. *Global Biodiversity: indicators of recente declines*. Science, 28 may 2010.

CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL. *Megadiversidade*. Disponível em: <
<http://www.conservation.org.br/como/index.php?id=11>>. Acesso em: 2 de maio de 2015.

ELAZAR, D. J. *Exploring Federalism*. Alabama: The University of Alabama Press, 1987. Disponível em:
http://books.google.com.br/books?id=0CQBBAQAQBAJ&printsec=frontcover&source=gbs_qe_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 22 de março de 2015.

ELAZAR, D. J. *Federalism and the way to peace*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queens University, 1994. Disponível em:
<http://www.queensu.ca/iigr/pub/archive/reflectionpapers/Reflection13Federalismandthewaytopeace.pdf>. Acesso 8 de julho de 2015.

FRANZESE, C. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2010.

GELUDA, L. *Sustentabilidade financeira das unidades de conservação amazônicas: cenário atual e perspectivas das fontes de financiamento*. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, 2010.

GRODZINS, M. *The American System*, ed. Daniel J. Elazar. Chicago: Rand McNally, 1966. Disponível em: http://books.google.com.br/books?id=7sGv1JuLIS4C&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q=marble&f=false. Acesso em 25 de março de 2015.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Plano de Manejo, Encarte 01: contextualização*. Florianópolis, julho de 2013. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-planos-de-manejo/apa_anhatomirim_pm_enc1.pdf>. Acesso em 2 de maio de 2015.

INSTITUTO DE ESTUDOS AVANÇADOS DAS NAÇÕES UNIDAS. *A Conservação da Diversidade Biológica: entendendo e influenciando o processo*. 2005.

LEVERINGTON, F. et al. A Global Analysis of Protected Area Management Effectiveness. *Environmental Management*, v. 46, p. 685-698, 2010.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Pilares para Sustentabilidade Financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. 2ed, Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf2008_dap_publicacao/149_publicacao16122010113443.pdf>. Acesso em: 25 de março de 2015.

NEVES, E. M. S. C. *Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil*. Estudos Avançados, 26 (74), 2012.

OATES, W. *A reconsideration of environmental federalism*. Washington, DC: Resources for the Future, Discussion Paper 01-54, 2001.

PICOLI, R. L. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação: gastos efetivos e gastos necessários para garantir a conservação dos benefícios sociais da biodiversidade brasileira*. 2011. 133 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-graduação em Economia, Brasília, 2011.

SALDAÑA, J. *The coding manual for qualitative researchers*. London: Sage. 2009.

SAMPIERI, R. H. et al. *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill, 1991.

SANO, H. *Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os Conselhos de Secretários Estaduais*. Tese (Doutorado) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2008.

SIMÕES, L. L. (coord). *Unidade de Conservação: conservando a vida, os bens e os serviços ambientais*. São Paulo, 2008.

SOUZA, M. F. *Política Pública para Unidades de Conservação no Brasil: diagnóstico e propostas para uma revisão*. 2012. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná – Pós Graduação em Engenharia Florestal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil, 2012.

SZKLAROWSKY, L. F. *Lei 9985, de 2000 – SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza*. 2008. Disponível em: < http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1995>. Acesso em 20 de março de 2015.

TENÓRIO, F. G. (Re) *Visitando o Conceito de Gestão Social*. Desenvolvimento em Questão, n. 5 jan./jun., 2005.

WRIGHT, D. *Intergovernmental Relations: an Analytical Overview*. The Annals of the American Academy of Political and Social Science 416(1): 1-16. 1974.

WRIGHT, D.S. *Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local*. Revista de Estudios Políticos 6, pp. 5-28. 1978.

WRIGHT, D. S. *Understanding intergovernmental relations*. 3rd ed. California: Books/Cole Publishing Company. 1988.

WWF-BRASIL/IPÊ– INSTITUTO DE PESQUISAS ECOLÓGICAS. *Gestão de Unidade de Conservação: compartilhando uma experiência de capacitação*. Brasília, 2012.