

## Capacidade Institucional e os desafios para a criação e gestão de Unidades de Conservação nos municípios brasileiros

Amanda Ramos Dimitroff<sup>1</sup>  
Elias Daniel Camargo Pimenta<sup>1</sup>  
Henrique Pires de Aquino<sup>1</sup>  
Barbara Cristini Galrão de França Benjamim<sup>1</sup>  
Juliana Santos Alves de Souza<sup>2</sup>

Políticas públicas, legislação e meio ambiente

### *Resumo*

Na Constituição Brasileira, o artigo 225 dispõe o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, de uso comum e necessário à sadia qualidade de vida. É dever do poder público e da coletividade a preservação do meio ambiente para a manutenção da vida. Para tal, existem artifícios legislativos para auxiliar e guiar a proteção da natureza. Assim, o objetivo do trabalho é o de, através do conceito de capacidade institucional (CI), avaliar a criação e a gestão de UCs, utilizando como estudo de caso o município de Itaocara, no estado do Rio de Janeiro. Os dados obtidos para o presente trabalho foram adquiridos por meio da participação de um dos autores no processo de criação e gestão de UCs no município de Itaocara, Rio de Janeiro. Conclui-se que existe a demanda do fortalecimento do poder público, para ocorrer uma melhora na criação e gestão de UCs, que inclui o financiamento para conscientizar e mobilizar a sociedade do município, a implementação de fiscalização e a criação do plano de manejo para efetivação de ações ambientais ligadas às UCs.

**Palavras-chave:** Área de Proteção Ambiental; Monumento Natural; Conservação; Legislação Ambiental.

<sup>1</sup> Alunos do Curso de Engenharia Ambiental do Instituto Federal Sul de Minas Campus Inconfidentes;  
[amanda.dimitroff@alunos.ifsuldeminas.edu.br](mailto:amanda.dimitroff@alunos.ifsuldeminas.edu.br); [elias.camargo@alunos.ifsuldeminas.edu.br](mailto:elias.camargo@alunos.ifsuldeminas.edu.br);  
[henrique.aquino@alunos.ifsuldeminas.edu.br](mailto:henrique.aquino@alunos.ifsuldeminas.edu.br); [barbara.galrao@alunos.ifsuldeminas.edu.br](mailto:barbara.galrao@alunos.ifsuldeminas.edu.br).

<sup>2</sup> Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais e Conservação da Universidade Federal do Rio de Janeiro; [souzaajsa@ufrj.br](mailto:souzaajsa@ufrj.br).

## INTRODUÇÃO

O artigo 225 da Constituição Federal (CF) pontua que: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 1988). Em relação à capacidade institucional (CI), é importante destacar que as responsabilidades municipais são medidas pela atuação, descentralização, autonomia e as condições de atuação (Souza, 2023).

Com o disposto na CF, os municípios são responsáveis por promover a sustentabilidade, porém ainda é necessária maior autonomia municipal para este desenvolvimento. Além de autonomia, também é necessário entender que os recursos financeiros precisam ser viáveis aos projetos, ou seja, dar condições aos municípios para atuarem, inclusive com projetos de sustentabilidade e conservação do meio ambiente.

Existem alguns componentes muito importantes na compreensão da CI, como a dimensão administrativa e política. O conceito de CI surge durante o ano de 1980, com a necessidade de fortalecimento do Estado, sendo a CI diretamente ligada com a neutralidade política, porém a mesma não se aplica de modo prático (Souza, 2023). A CI, em relação à conservação ambiental pode ser analisada diante do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), em que nesse sistema é possível destacar dois tipos de Unidades de Conservação (UCs): Proteção Integral (proteção da natureza) e Uso Sustentável (compatibilizar conservação e uso sustentável). Assim, o objetivo do trabalho é o de, através do conceito de CI, avaliar com a criação e a gestão de UCs, utilizando como estudo de caso o município de Itaocara, no estado do Rio de Janeiro.

## METODOLOGIA

Os dados obtidos para o presente trabalho foram adquiridos por meio da participação de um dos autores no processo de criação e gestão de UCs no município de Itaocara, Rio de Janeiro. A cidade fica localizada na região intermediária de Campos dos Goytacazes e na região imediata de Santo Antônio de

Pádua conforme nova delimitação do IBGE (2017) (Figura 1). Segundo Souza (2023), o recorte territorial em regiões intermediárias e imediatas provém das recentes formas de urbanização no Brasil realizadas pelo IBGE.

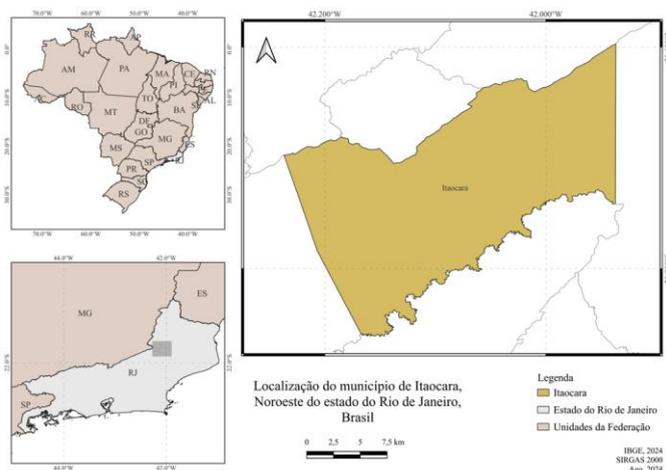


Figura 1: Mapa com a localização do município de Itaocara no estado do Rio de Janeiro, Brasil. Fonte: Autores (2024).

Essa estratégia de obtenção de dados através da participação em processos, como o caso apresentado, compreende o método qualitativo de observação participante, que possibilita a coleta de informações com a participação de um dos autores como ator do processo, o que permite uma perspectiva holística do assunto tratado (Mónico *et al.*, 2017).

Além deste método, foram utilizados instrumentos legais como o SNUC, instituído pela Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000; e de decretos municipais de criação das UCs municipais (Decreto n. 2148, de 28 de Dezembro de 2021 - Cria a Unidade de Conservação denominada “Monumento Natural da Serra Vermelha” [...] (Itaocara, 2021a) - e Decreto n. 2147, de 28 de Dezembro de 2021 - Cria a Unidade de Conservação denominada “Monumento Natural da Serra Vermelha” [...] (Itaocara, 2021b)) e a lei de constituição de conselho gestor para as UCs (Lei n. 1533, de 18 de outubro de 2023 - cria o conselho consultivo do Monumento Natural e da Área de Proteção Ambiental da Serra Vermelha e dá outras providências) (Itaocara, 2023).

Para elaboração do panorama nacional de criação e gestão de UCs municipais foram utilizados

dados do CNUC (Cadastro Nacional de Unidades de Conservação). O CNUC é de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente (MMA), sendo alimentado pelos entes da federação visando disponibilizar informações sobre as UCs brasileiras (MMA, 2024a).

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

### O panorama nacional de criação e gestão de UCs municipais

Existe um desafio ao associar as demandas respectivas a gestão e criação de UCs com a CI municipal no que concerne à gestão e à habilidade de articulação, havendo um descompasso entre as atribuições e os recursos que dispõe as municipalidades. Observando a Figura 2, é possível constatar que o âmbito estadual possui maior quantidade de UCs no Brasil, com 42%, seguida do âmbito federal com 37% e, por fim, as UCs municipais com apenas uma fatia de 21%.

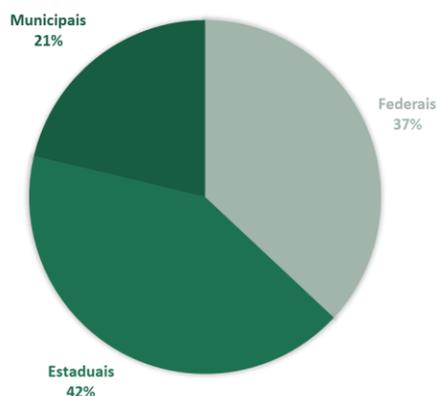


Figura 2: Unidades de Conservação brasileiras por níveis de governo. Fonte: Elaborada pelos autores com base em MMA (2024b).

Dessas UCs municipais 45% não possui um conselho gestor (Figura 3), para auxiliar o chefe da Unidade de Conservação em relação à gestão, proporcionar a integração da população e implementar



ações.

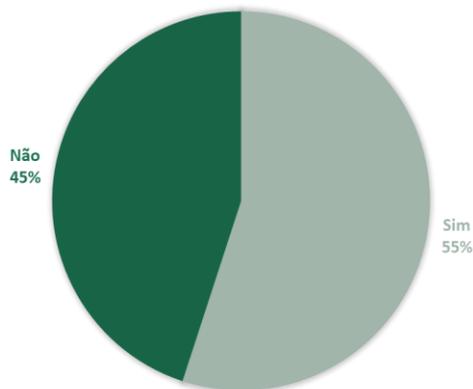


Figura 3: Presença de Conselho Gestor nas Unidades de Conservação municipais. Fonte: Elaborada pelos autores com base em MMA (2024b).

Outro elemento importante na administração de UCs é o Plano de Manejo que, pela descrição dada pela Lei n. 9.985/2000, trata-se de um documento técnico para estabelecer o zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, incluindo a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade (Brasil, 2000) sendo o documento que norteará as ações que serão desenvolvidas nas UCs. Analisando a Figura 4, a maioria das UCs municipais não apresentam esse documento.

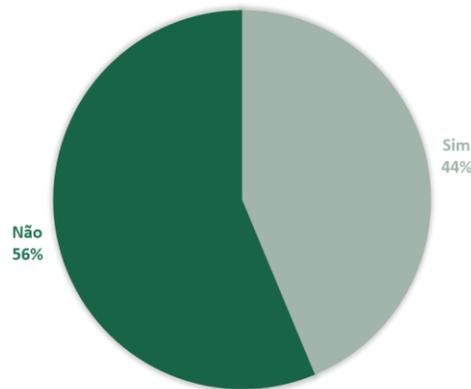


Figura 4: Presença de plano de manejo nas Unidades de Conservação municipais. Elaborada pelos autores com base em MMA (2024b).

### Área de Proteção Ambiental e Monumento Natural da Serra Vermelha no município de Itaocara, Rio de Janeiro

Em Itaocara foram criadas duas unidades de conservação, a APA (Área de Proteção Ambiental) e o MONA (Monumento Natural) - inserido na APA com intuito de proteção integral de algumas áreas - da Serra Vermelha (Figuras 5, 6 e 7).

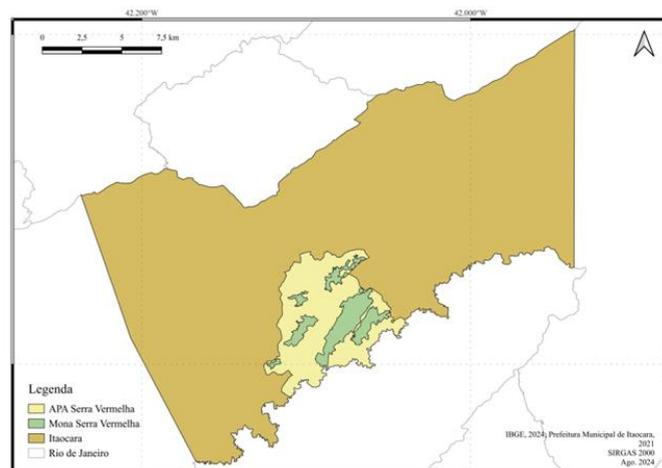


Figura 5: Áreas das unidades de conservação - APA Serra Vermelha e MONA Serra Vermelha

- no município de Itaocara. Fonte: Autores (2024).



Figura 6: Área das unidades de conservação do município de Itaocara. Fonte: Autores (2024).

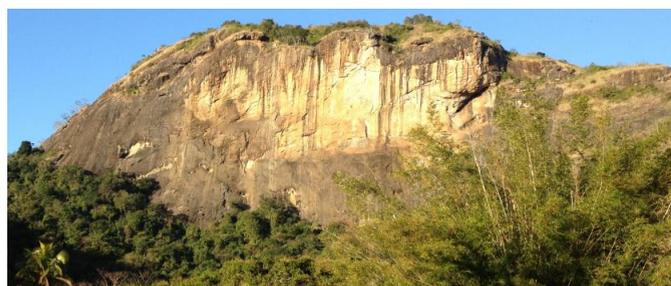


Figura 7: Monumento Natural da Serra Vermelha em Itaocara, Rio de Janeiro. Fonte: [escaladas.com.br](http://escaladas.com.br) (2024).

O objetivo previsto na legislação brasileira para proteção integral, mediante um MONA, é a preservação dos sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica (Brasil, 2000). Por sua vez, a APA é uma:

“área em geral extensa com um certo grau de ocupação humana , dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais” (Brasil, 2000).



O processo de criação de ambas as UCs segue uma etapa. Primeiramente, precisa haver interesse do poder público e da população para a preservação e conservação daquela área e, assim, em seguida, é realizado um estudo técnico para trazer as categorias previstas para a área e a justificativa dessas categorias, de forma a apresentar as características da região com relação aos fatores bióticos, abióticos e os aspectos culturais.

Com esse estudo, é realizada uma consulta pública que oportuniza debates e mobilização social para a participação, entretanto, durante a criação das UCs em Itaocara, houve dificuldade de contato com a população, onde se optou por sanar esse aspecto com a realização de uma consulta pública itinerante, na qual o estudo foi levado à população, além da própria consulta pública

Após as consultas públicas, foram elaborados os decretos de criação (Itaocara, 2021a, 2021b), acompanhados pelo memorial descritivo, para posteriormente ser elaborada a Lei do Conselho Gestor das UCs (Itaocara, 2023). O Conselho da UC é composto por titulares e suplentes das seguintes entidades: Secretaria de Meio Ambiente; Secretaria de Agricultura; Guarda Ambiental; Secretaria de Cultura e Turismo; EMATER; ONG Itaocara Mais Verde; Sindicato Rural de Itaocara; Projeto Piabanha; residentes ou detentores de posse justa de propriedade nas unidades de conservação da Serra Vermelha (Itaocara, 2023).

Assim, as etapas para criação das UCs foram as de elaboração do estudo técnico, as consultas públicas, inclusive a itinerante; a elaboração dos decretos de criação e, por fim, a confecção da lei do conselho gestor das UCs (Figura 8).

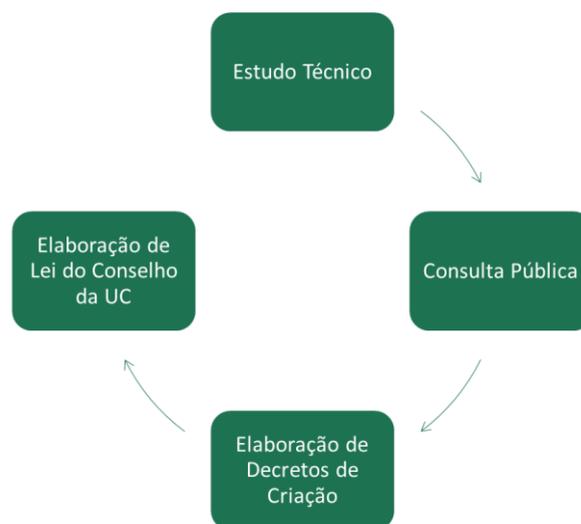


Figura 8: Etapas da criação de UCs no município de Itaocara, Rio de Janeiro. Fonte: Autores (2024).

Além da dificuldade de mobilizar a sociedade civil, outro empecilho na criação das UCs foi a CI administrativa, principalmente com relação à falta de recursos financeiros e da ausência de conhecimentos de como iniciar os processos para a criação. Apesar desses desafios, as UCs foram criadas no ano de 2021. Por sua vez, os desafios na gestão das UCs APA e MONA da Serra Vermelha no município de Itaocara, Rio de Janeiro, estão relacionados à ausência de plano de manejo, mesmo com as UCs criadas no ano de 2021, até o momento, não o apresentam.

Em relação ao Conselho Gestor das UCs, ficou constatado que não houve reuniões para as discussões e articulações necessárias para a devida implementação das UCs, o que influencia diretamente o monitoramento e a execução de atividades, inclusive em virtude da extensão da área e por alguns pontos se tratarem de propriedades privadas.

Portanto, é necessário o fortalecimento do poder público local para poder efetivamente lidar com as demandas das UCs, buscar recursos para a elaboração dos planos de manejo, apresentar maior atuação municipal no monitoramento e na fiscalização de crimes ambientais, a implementação de atividades nessas UCs, pensando na realidade do município; e promover a educação ambiental como ferramenta de conscientização e mobilização da sociedade civil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do desenvolvimento do presente trabalho foi possível constatar que é necessário o fortalecimento da capacidade institucional do poder público, para ocorrer uma melhora na criação e gestão de UCs, aspecto evidenciado através no número de UCs criadas pelas municipalidades e a implementação da gestão dessas mediante os planos de manejo e a presença de conselhos gestores.

Especificamente no caso do município de Itaocara, o aprimoramento da capacidade institucional é essencial para implementar as atuais UCs e facilitar o processo de criação de novas áreas a serem preservadas. Sobre a melhoria na gestão do Monumento Natural e da Área de Proteção Ambiental da Serra Vermelha nota-se que a efetivação dos objetivos dessas UCs será possível com a elaboração dos Planos de Manejo e melhor atuação do município no monitoramento e na fiscalização de crimes ambientais nessas áreas.

Por fim, colocamos a necessidade do desenvolvimento de atividades de educação ambiental nas UCs para conscientizar e mobilizar a sociedade do município, de modo que a população compreenda a importância dessas áreas para o desenvolvimento sustentável, inclusive em virtude do reduzido engajamento social identificado na consulta pública realizada para criação das UCs.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso: 14 fev. 2023.

BRASIL. **Lei n. 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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm). Acesso: 12 jun. 2024.

ESCALADAS.COM.BR. **Serra Vermelha**. 2019. Disponível em:



<https://www.escaladas.com.br/local/id/454/Serra%20Vermelha>. Acesso: 02 out. 2024.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 82p.

ITAOCARA. **Decreto n. 2148, de 28 de dezembro de 2021**. Cria a Unidade de Conservação denominada “Monumento Natural da Serra Vermelha” [...]. (2021a). Disponível em: [https://www.itaocara.rj.gov.br/docs/legislacao/DEC\\_2148\\_2021.pdf](https://www.itaocara.rj.gov.br/docs/legislacao/DEC_2148_2021.pdf). Acesso em: 05 out. 2024.

ITAOCARA. **Decreto n. 2147, de 28 de dezembro de 2021**. Cria a Unidade de Conservação denominada “Monumento Natural da Serra Vermelha” [...]. (2021b). Disponível em: [https://www.itaocara.rj.gov.br/docs/legislacao/DEC\\_2147\\_2021.pdf](https://www.itaocara.rj.gov.br/docs/legislacao/DEC_2147_2021.pdf). Acesso em: 05 out. 2024.

ITAOCARA. **Lei n. 1533, de 18 de outubro de 2023**. Cria o conselho consultivo do Monumento Natural e da Área de Proteção Ambiental da Serra Vermelha e dá outras providências. 2023. Disponível em: [https://www.itaocara.rj.gov.br/docs/legislacao/LEI\\_1533\\_2023.pdf](https://www.itaocara.rj.gov.br/docs/legislacao/LEI_1533_2023.pdf). Acesso em: 05 out. 2024.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. 2024a**. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/areas-protegidas/plataforma-cnuc-1> Acesso: 22 set. 2024.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. Painel Unidades de Conservação Brasileiras. 2024b**. Disponível em: [cnuc.mma.gov.br/powerbi](http://cnuc.mma.gov.br/powerbi). Acesso: 10 jun. 2024.

MÓNICO, L. S. et al. A Observação Participante enquanto metodologia de investigação qualitativa. In: Congresso Ibero-Americano de Investigação Qualitativa, 6., 2017, Salamanca, Espanha. Anais [...]. Salamanca: CIAIQ, 2017, p. 724-733.

SOUZA, J. S. A. de. **Capacidade institucional na gestão do saneamento básico nos municípios da região intermediária de Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro**. 2023. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas) – Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2023.